РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ИНСТИТУТОВ
ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК (Р. А. Н. И. О. Н.)

ИНСТИТУТ
СОВЕТСКОГО ПРАВА

В. К. ДЯБЛО

СУДЕБНАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИЙ

В БУРЖУАЗНЫХ ГОСУДАРСТВАХ И В СОЮЗЕ ССР

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
Н. К. Ю. Р. С. Ф. С. Р.
МОСКВА
1928



РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ
ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК (РАНИОН)

В. К. ДЯБЛО

СУДЕБНАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИЙ

В БУРЖУАЗНЫХ ГОСУДАРСТВАХ И В СОЮЗЕ ССР

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
НКЮ РСФСР
МОСКВА — 1928

Главлит № А-5418 Тираж 2.500—8 п. Заказ № 392.
Государственная типография имени Евг. Соколовой. Ленинград, пр. Красн. Командиров, 29.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Задачей настоящего исследования является изучение различных форм судебной охраны конституций и выяснение роли судебного конституционного контроля в условиях буржуазного и советского государства. В частности это исследование должно дать ответ на вопрос о значении и месте конституционного контроля в государственном аппарате буржуазного и пролетарского государства. В соответствии с этими задачами, при рассмотрении отдельных вопросов конституционного контроля юридический анализ законодательства и соответствующей судебной практики служит лишь вспомогательным орудием для выяснения, с одной стороны, классовых и групповых интересов, находящих выражение в функциях конституционного контроля, и социально-политической роли этих функций, с другой стороны.

Что касается рамок исследования, то хотя предметом его является судебный конституционный контроль, но попутно дается характеристика и других форм конституционного контроля, поскольку это необходимо для сравнительного анализа изучаемого института. Судебный конституционный контроль устанавливается в целях охраны конституций от неправомерных изменений, но конституции могут быть преобразуемы вполне легально порядком, предусмотренным самой конституцией, или же путем, признаваемым правомерным в условиях данного государства. Поэтому представилось необходимым включить в план исследования также вопрос о формах изменения конституций, допускаемых данным правопорядком, для того, чтобы разграничить правомерные изменения от неправомерных.

Настоящая работа была представлена в качестве диссертации и защищена в публичном заседании Института Советского Права 3 июня 1927 г. При защите диссертации моими оппонентами — В. Н. Дурденевским и Н. И. Челяповым были сделаны весьма ценные указания, за которые считаю своим долгом выразить им глубокую благодарность.

Автор.

ГЛАВА I.

КОНСТИТУЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ.

Целевое назначение института судебного конституционного контроля предполагает, очевидно, наличие конституционного закона, ясно различаемого от всех других законов. В виду этого представляется необходимым остановиться на самом понятии конституции.

Конституция в материальном смысле.

Конституция, в широком смысле слова, имеется во всяком достаточно оформившемся государстве, поскольку под конституцией понимают совокупность законов или обычаев, определяющих порядок образования и основные принципы деятельности высших органов государственной власти. В этом «материальном смысле» конституционность составляет один из признаков государственного властвования и присуща даже примитивно-деспотическим формам государства. «Государство без конституции было бы анархией», утверждал Еллинек [1]). Поэтому, когда говорят, например, что, абсолютная монархия не мирится с идеей конституции [2]), то под словом конституция понимают не широкое понятие о всякой, вообще, форме государственного строя, а имеют в виду одну из исторических форм государства, характерной особенностью которой является участие народных представителей в осуществлении законодательной власти и в контроле над управлением. Конституция в этом смысле является господствующей государственной формой современности и противопоставляется обыкновенно неограниченной монархии, отрицающей народное представительство. Однако, конституция в материальном смысле, т.-е. основные законы, определяющие суб'екта государственной власти и порядок деятельности высших государственных органов, существует и в самодержавной монархии и в этом смысле основ-

---

[1]) Г. Еллинек „Общее учение о государстве", стр. 334.

[2]) Э. Э. Понтович „Развитие конституции и учредительная власть", стр. 28.

ные законы бывшей Российской империи также являлись конституцией самодержавного государства.

Отсюда видно, насколько широко понятие конституции в материальном смысле, применимое ко всем возможным историческим типам государства [1]) и даже к таким государствам, в которых не существует особого конституционного акта, как это имеет место в Англии. Впрочем, в Англии имеется ряд актов особой важности (Великая хартия вольностей, Билль о правах, Акт о парламенте и другие), регулирующих основы государственного властвования. Конституция же в материальном смысле существует и при таком положении, когда никаких актов, определяющих порядок осуществления верховной власти, не существует.

Так, например, после февральской революции в России имелась определенная материальная конституция и В. И. Ленин в своей статье «О конституционных иллюзиях», давая анализ существа этой конституции, раскрывал ошибочность взгляда, будто бы воля большинства народа составляла основу власти в эту эпоху.

Этому понятию конституции в материальном смысле противопоставляют понятие конституции в более узком и в более конкретном смысле — понятие формальной конституции.

Конституция в формальном смысле.

Под конституцией в формальном смысле следует понимать такие законы, определяющие форму государственного устройства, внешним отличительным признаком которых является большая их юридическая сила, чем всех прочих законов. При сопоставлении конституционных законов с обыкновенными не может быть применяемо общее правило «lex posterior derogat priori». Обыкновенные законы не могут отменять ранее изданного конституционного закона и все текущее законодательство должно быть согласовано с конституцией. Следовательно, существует полная аналогия между соотношением закона и административного распоряжения, с одной стороны, и соотношением конституции со всеми прочими законами, с другой стороны [2]).

Законы должны издаваться в пределах конституции точно также, как административные распоряжения в пределах закона.

Что же касается особого порядка изменения конституционных законов (путем созыва особых учредительных собраний, требования повторных голосований, квалифицированного большинства голосов и т. д.), то этот признак, который многие государствоведы считают отличительным признаком конституции в фор-

---

[1]) Г. Еллинек, там же, стр. 336.

[2]) Frantisek Weyr „Le Tribunal constitutionnel de la République Tchécoslovaque“. Bulletin de droit tchécoslovaque, № 4, 1926 г., стр. 130 и 131.

мальном смысле, не имеет самостоятельного значения. Особый порядок изменения конституционных законов представляет собою лишь наиболее часто применяемую гарантию стабильности конституционных законов, так как было бы непоследовательно наиболее важные законы, обладающие квалифицированной силой, изменять в том же порядке, как и все остальные.

Таким образом, как справедливо указывал Еллинек [1]), квалифицированная формальная сила конституционных законов является единственно существенным признаком конституций в формальном смысле. В подавляющем большинстве конституций провозглашается верховенство конституицонных законов, т. е. указывается, что никакой закон не может противоречить конституции [2]).

Однако, верховенство конституционного закона само собою разумеется даже в тех конституциях, где этот принцип текстуально не выражен с достаточной определенностью.

Итак, для наличия конституции в формальном смысле достаточно провозглашения квалифицированной силы конституционного акта. Поэтому, например, итальянская конституция 1848 г., хотя и не предусматривает особого порядка изменения конституции, является конституцией в формальном смысле, так как в ст. 81 она устанавливает, что всякий закон, противоречащий конституции, теряет силу. Наша Конституция Союза ССССР, равным образом, несмотря на свою гибкость, является конституцией в формальном смысле, поскольку в статьях 1 п. «ч», 30 и 43 указывается на особую квалифицированную силу конституционного закона. Отграниченные, таким образом, основные законы составляют конституцию в «формальном смысле». Существует мнение, будто бы «для возникновения идеи конституции в смысле формальном требуется образование в составе государства таких общественных сил, которые в состоянии противопоставить себя государственной власти, в том смысле, чтобы установить за собою не фактическую возможность только, но право участия в изменении государственного строя» [3]). Это мнение не может быть принято, так как оно основано на смешении конституции в формальном смысле с конституцией, как конкретной формой представительного государства, построенного на компромиссе власти с организованными общественными классами.

Между тем, существует целый ряд конституций, обладающих формальными признаками, отличающими их от обыкновенных за-

---

[1]) Еллинек, там же, стр. 355.

[2]) Ст. 6 конституции Соединенных Штатов Америки, ст. 38 польской конституции, стр. 137 румынской, ст. 1 закона 29 февраля 1920 г. о введении чешской конституции, ст. 142 конституции Юго-Славии, ст. 178 конституции Германии, ст. 65 конституции Ирландии, ст. 3 конституции Литвы, ст. 140 конституции Австрии, ст. 95 конституции Финляндии, § 3 и § 52 конституции Эстонии и т. д.

[3]) Э. Э. Понтович, там же, стр. 11.

конов, которые вовсе не основываются на противопоставлении власти тех или других общественных сил — это конституции победоносной буржуазии (например, французская конституция 1791 г.), которая не противопоставляла себя власти, а закрепляла в конституции свои завоевания, как властвующего класса.

Точно также советские конституции, являющиеся конституциями в формальном смысле, совершенно устраняют возможность противопоставления власти интересов и прав общественных групп и, напротив, основываются на идее слияния власти и общественных классов, совершивших Октябрьскую революцию.

В большинстве современных государств установлены особые правила изменения конституционных законов в отличие от обыкновенных. Как на исключение указывали, обыкновенно, на Англию, где всемогущий парламент может изменять и отменять все законы, не исключая и тех, которые составляют английскую конституцию в материальном смысле, как например, Великую хартию вольностей или Билль о правах. Для изменения этих основных законов не установлено никаких особых правил. Однако, и в Англии установившийся конституционный обычай требует, чтобы всякое изменение в государственном строе разрешалось не голосованием в четырех стенах палаты, а непосредственным обращением к избирательному корпусу, для чего парламент распускается и страна сама решает вопрос при помощи бросаемых в урну избирательных бюллетеней.

Несмотря на этот конституционный обычай, в Англии все же не существует точного формального отличия конституционных законов от обыкновенных и случаи роспуска парламента определяются не законом, а господствующими представлениями о степени важности предполагаемой реформы государственного строя [1]).

Наличие конституции в формальном смысле является необходимой предпосылкой для возможности конституционного контроля, осуществляемого судами, так как отсутствие формальных отличий конституционных законов от всех прочих делает все законы равносильными и суды не могут при таких условиях отдавать предпочтение конституционному закону в случаях коллизии его с обыкновенным законом. Таким образом, конституционный контроль судов возможен лишь в странах «конституционализма», но его постановка и реальное значение зависят от особенностей государственного строя, определяемого конституцией. Поэтому представляется необходимым рассмотреть основное деление конституций на твердые и гибкие.

---

[1]) Джефсон „Платформа“, стр. 611. См. там же Я. М. Магазинер „Общее учение о государстве“, стр. 293.

Твердые и гибкие конституции.

Это разделение установлено Брайсом [1]) и основано на степени трудности изменения или дополнения конституций. Наиболее твердой, как известно, является конституция Северо-Американских Соединенных Штатов, изменения которой чрезвычайно затруднены, и самой гибкой английская конституция, изменяющаяся путем обычного законодательства. Между этими противоположными полюсами можно различать виды конституций по степени сложности порядка их изменений. Так, В. Н. Дурденевский разбивает по этому признаку конституции на три группы: 1) пересматриваемые с осложненной парламентской процедурой (Япония, Чехия, Польша, Франция); 2) пересматриваемые при усиленном участии избирателей — путем избрания особых конвентов или переизбрания парламента (Бельгия, Юго-Славия, Румыния); 3) пересматриваемые с прямой санкцией избирателей — путем народного голосования (Австралия, Германия, Швеция, Ирландия, Латвия, Австрия) [2]).

Разделение конституций на твердые и гибкие имеет весьма существенное значение для судебного конституционного контроля, который может применяться лишь при условии твердости конституции, так как чем более гибка конституция, т.-е. чем больше возможностей и способов изменения конституции в законных формах, тем меньше оснований для конституционного контроля. Поэтому, для определения сферы применения конституционной проверки законодательства установленными судебными органами, необходимо предварительное изучение тех пределов гибкости конституции, в которых возможны легальные ее изменения.

При этом нужно отметить, что хотя деление конституций на твердые и гибкие имеет самостоятельное значение, но степень твердости конституций находится в зависимости от социальной структуры конституций. По общему правилу, чем более компромиссна конституция, тем она тверже, так как общественные классы или группы, делящие между собою власть на условиях, зафиксированных в конституции, заинтересованы в том, чтобы эти условия менялись не иначе, как с согласия, надлежащим образом выраженного, всех тех органов, которые представляют интересы пришедших к соглашению различных социальных групп. Для осуществления этого условия требуется, конечно, более или менее сложная процедура согласования постановлений различных органов, например, федерального конгресса и законодательных собраний отдельных штатов. Напротив, если государственная власть принадлежит представителям одного какого-либо общественного класса и органы государственной власти являются клас-

---

[1]) Брайс „Американская республика“, стр. 281.

[2]) В. Н. Дурденевский „Иностранное конституционное право“, стр. 19.

сово-однородными, нет оснований устанавливать особо сложные способы изменения конституций; достаточно закрепить право изменения конституции за определенными авторитетными органами власти.

Указывают также, что твердость конституции свидетельствует о непрочности власти, опасающейся покушений на нее со стороны враждебных элементов. Такие положения возможны, но отсюда нельзя вывести какого-либо правила. Твердость конституции может устанавливаться, как указано выше, в целях обеспечения классового компромисса или как гарантия, предоставляемая победившей группой побежденным. С другой стороны, возможны случаи, когда суверен, уверенный в своей власти, устраняет всякие затруднения в изменении конституции, как излишнюю гарантию, но уверенная в себе власть может поступить иначе и озаботиться сохранением политической формы на продолжительное время, путем установления твердой конституции. Во всяком случае, нельзя сказать, что та градация конституций по степени их твердости, которая дана В. Н. Дурденевским, является, вместе с тем, классификацией их по степени прочности.

Социальные гарантии.

Социальный анализ понятия конституции, до сих пор еще не превзойденный, дан был Лассалем в его знаменитой речи о сущности конституции, в которой он, указав на главные характерные особенности основных законов, как составляющих логическое основание всех других законов и на особую важность этих законов, поставил вопрос о тех социальных причинах, которыми обусловливается тот или другой характер конституции. Эти социальные причины Лассаль усматривал в реальном соотношении сил, существующих в данном обществе, которым определяются все законы и правовые учреждения общества. Установив причинную зависимость между конституцией и реальным соотношением социальных сил и поставив, таким образом, понятие конституции «С головы на ноги», Лассаль установил, что прочность конституции зависит не от «конституционного искусства и конституционной мудрости», а от степени соответствия писанной конституции реальным фактическим соотношениям сил [1]). В конце своей речи Лассаль допустил, однако, неточность, определяя, что «подлинная конституция страны состоит из существующих в стране реальных фактических соотношений сил». Эта неточность (смешение базиса и надстройки) была, повидимому, сознательной, для того, чтобы подчеркнуть значение социальных основ конституции, но несомненно, что последнее определение противоречит основному положению Лассаля о соотношении социальных сил и конституции, как причины к следствию.

---

[1]) Лассаль „Сущность конституции“, стр. 64 и 77. Изд. Вестник Знания.

Определяя ближе это причинное взаимоотношение, можно сказать, что реальное соотношение организованных общественных сил является предпосылкой для того политического акта междуклассового компромисса или открытого провозглашения политического верховенства одной какой-либо общественной группы, который является основой всякой конституции.

Основной гарантией конституции является, конечно, соответствие ее реальному соотношению социальных сил и, прежде всего, соотношению сил организованных общественных классов. Если это соотношение нарушено, то конституция является только клочком бумаги, который может быть уничтожен в любой момент, несмотря на все совершенство юридических конструкций, заключенных в конституции [1]. С другой стороны, конституция соответствующая реальному соотношению социальных сил, является забронированной от политических преобразований, как бы несовершенна она ни была и как бы легко не совершились ее преобразования. Однако, социальные гарантии, являясь самым надежным обеспечением конституций в их основных положениях, могут оказаться недостаточными в конкретных случаях [2]. Например, наличность хорошо организованного и вооружённого пролетариата, как господствующего в данной стране класса, является достаточной социальной гарантией устойчивости и неизменности принятого конституцией начала диктатуры пролетариата, но эта социальная гарантия не может воспрепятствовать нарушениям компетенции одних органов пролетарской диктатуры другими, хотя бы эти нарушения были весьма серьезны. Между тем, такие нарушения хотя и не подрывают основного принципа диктатуры пролетариата, но могут дезорганизовать функции государственного аппарата и, вместе с тем, нарушить конституцию. Поэтому, никакая государственная власть, сколь бы прочна она ни была, не полагается для защиты конституции на одни только социальные гарантии, а устанавливает ряд других гарантий. К числу таких гарантий относятся политические гарантии, т. е. гарантии, заключающиеся в соотношении сил авторитетных государственных учреждений.

Политические гарантии.

Хорошим примером политической гарантии является гарантия, предусмотренная на заре конституционной истории Англии Великой Хартией Вольностей. Эта гарантия установлена ст. 61

[1]) Прекрасную иллюстрацию этого положения представляет судьба итальянской конституции 1848 г., которая при теперешнем фашистском режиме продолжает существовать лишь по снисхождению фашистской партии, но, повидимому, дни ее сочтены. Согласно сообщения Т. А. С. С. от 11 ноября 1927 г. Великий Совет фашистской партии предполагает в январе 1928 г. упразднить парламент и заменить его представительством 13 наиболее крупных организаций предпринимателей и рабочих. В подобном же положении находятся, как известно, конституции Польши и Литвы.

[2]) О социальных гарантиях. См. Еллинек, там же, стр. 528.

хартии, и заключалась в учреждении комитета из двадцати пяти баронов, на обязанности которого было наблюдать за неприкосновенностью заключенного с баронами мирного договора и, в случае нарушения королем хартии, принуждать его к исполнению всеми возможными способами, т.-е. путем захвата замков, земель и т. д., сохраняя лишь неприкосновенность личности короля и его семьи. В современных буржуазных конституциях устойчивость конституций обеспечивается принципом разделения властей, который принят в большинстве современных конституций (в тех или других вариациях) и отражает в себе соотношение различных классовых или групповых интересов, на которых построены конституции. Так, например, в монархических конституциях парламент (законодательная власть) защищает конституцию от покушений на нее со стороны монарха (исполнительной власти), а монарх, со стороны парламента. Устойчивости конституций содействует также совместное функционирование высших государственных органов, представляющих противоположные интересы, например, нижняя палата вырабатывает законы совместно с верхней и монархом. К числу политических гарантий относятся также и все различные способы, усложняющие и затрудняющие изменения конституций, поскольку они сводятся к тому, чтобы привлечь к обсуждению вопросов об изменении конституции политические органы, заинтересованные по своему социальному составу в сохранении неизменности конституции. От установления таких гарантий не может отказаться никакое государство, так как весьма серьезные классовые и групповые интересы заставляют заботиться о сохранении существующего государственного строя. Абсолютно гибких конституций не существует и если отказываются от неисполнимой задачи забронировать конституцию от всяких изменений, то сохраняется необходимость обеспечить конституцию от изменений, противоречащих интересам правящих. Эта последняя задача достигается путем установления тех органов, которые одни только имеют полномочия на изменение конституции. Такого рода гарантии существуют, конечно, и в Англии, которая обладает гибкой конституцией. Английская конституция, как и всякая другая буржуазно-демократическая конституция, основана на компромиссе между различными общественными классами, при чем обделенные классы стремятся изменить конституцию в выгодном для них направлении, а господствующие классы — сохранить существующее положение. При этом участие в политической жизни различных классовых группировок и активность политических партий создают постоянную угрозу изменения основ существующего правопорядка даже не революционным, а вполне легальным путем. Конституция Англии может быть изменена тем же порядком, как и самый незначительный закон, но правящие классы имеют ту гарантию, что конституция может быть изменена лишь парламентом, который они считают органом защиты своих интересов. Однако, и парламент может

недостаточно внимательно отнестись к индивидуалистическим и собственническим основам английской конституции. Для защиты конституции от таких ошибок или, как выражается Боржо, увлечений, парламента, в английской конституции существуют интересные институты, имеющие назначением обеспечить основы правопорядка. Сюда относится порядок рассмотрения частных биллей, а также институты Court of Referees и Select Committee. Всякий раз, когда законопроект затрагивает права частных лиц, он должен быть предварительно рассмотрен в Court of Referees или в Select Committee [1]). В этих комитетах заинтересованные лица могут защищать свои интересы, доказывая неконституционность или лучше сказать противоправность законопректа. Кроме этого, некоторые категории законов считаются, вообще говоря, затрагивающими интересы частных лиц, и эти законы должны рассматриваться парламентом в порядке частных биллей. Об этих биллях, до внесения их в парламент, производится публикация в органах печати для того, чтобы дать возможность всем заинтересованным лицам подготовить свои возражения. Затем проект рассматривается в особых парламентских комиссиях, в которых могут выступать заинтересованные лица, при чем комиссия прежде всего определяет, имеет ли право оппонент выступать в комиссии, т.-е. действительно ли его интересы затрагиваются законопроектом. Правом выступать в комиссиях по частным биллям пользуются в общем все лица, у которых принудительно берется земля, владельцы и с'емщики строений, расположенных по линии предполагаемого трамвая, торговцы и промышленники, интересы которых задеты предложенными пошлинами, тарифами и сборами, общественные власти, а иногда и жители известной местности, которой может коснуться данное предприятие [2]). В случае допущения в комиссию таких оппонентов, в комиссии происходит состязание сторон при помощи приглашенных адвокатов, и если комиссия найдет, что защитникам билля не удалось доказать свою правоту, она немедленно представляет парламенту доклад против билля.

Кроме того, как выше указано, изменение основ английского государственного строя требует, по установившемуся обычаю роспуска парламента и решения вопроса голосованием избирателей. Весьма важной, а в парламентарных государствах надежнейшей гарантией конституции представляется антагонизм между главнейшими политическими партиями и тот контроль, который они взаимно осуществляют [3]). Конечно, антиконституционный проект может быть проведен партией, имеющей большинство в парламенте, который может санкционировать все,

---

[1]) См. речь M. Fardis на докладе Larnaude — Bulletin mensuel de la société de législation comparée 1902 г. № 4–5, стр. 254.

[2]) Лоуэлль „Государственный строй Англии". стр. 419 и след.

[3]) В. Л. Шалланд „Верховный Суд и конституционные гарантии" сборник Конституционное государство, стр. 399.

что бы правительство ни делало. Однако, при парламентарном режиме, режиме «чередующейся тирании двух партий», все же взаимный контроль партий является довольно действительным тормозом, затрудняющим проведение антиконституционных законопроектов.

Рассмотренные политические гарантии имеют то общее с социальными, что действие их не может быть предусмотрено с полной достоверностью [1]). Так, например, твердость конституции не воспрепятствует проведению неконституционного закона, если законодательная палата не признает необходимым соблюдать форму, установленную для изменения конституции, или же разделение властей не помешает проведению в жизнь каких-либо мероприятий исполнительной власти, нарушающих политические права граждан, если законодательная палата, в силу случайного ее состава, не будет реагировать на незакономерные действия исполнительной власти.

Кроме того, как социальные, так и политические гарантии конституций имеют задачей лишь предупреждение нарушений конституций. В виду этого естественной кажется мысль об установлении помимо социальных и политических гарантий конституций, судебных гарантий, которые могли бы устранять действие неконституционных актов, получивших законную силу, и обеспечить ответственность виновных должностных лиц.

Такого рода судебные гарантии могут быть разбиты на две группы: во-первых, организация индивидуальной ответственности высших должностных лиц за нарушение конституции и, во-вторых, судебная проверка конституционности законодательных и правительственных актов.

Индивидуальная судебная ответственность должностных лиц за нарушение конституции.

Ответственность должностных лиц за нарушения конституции следует отличать от политической ответственности, так как политическая ответственность предполагает только неправильные или неудачные действия, несоответствующие политической линии высших государственных органов, издание же должностными лицами неконституционных распоряжений является нарушением закона и, притом, самого важного. Поэтому, многие конституции предусматривают судебную ответственность высших должностных лиц за конституционные нарушения. Разумеется, судебно-уголовное преследование должностных лиц возможно лишь за такие противоконституционные действия, в которых имеется наличность умысла или преступной неосторожности.

Конституции буржуазных государств предусматривают два различных способа возбуждения уголовного преследования про-

---

[1]) Еллинек, там же, стр. 529.

тив нарушивших конституцию должностных лиц. В одних государствах, как, например, в Соед. Штатах Сев. Америки (ст. II, отд. 4 конституции), высшие должностные лица подлежат ответственности за конституционные нарушения по постановлению палаты представителей и судятся верхней палатой (сенатом). Такой же порядок установлен в Англии, где постановление о привлечении к ответственности министров должно исходить от палаты депутатов, а судит их палата лордов. В других государствах возбуждение уголовного преследования также зависит от палаты представителей, но судит высший суд. Так, согласно ст. 59 конституции немецкой державы, рейхстаг имеет право возбуждать перед государственным судом немецкой державы обвинение против президента, канцлера и министров в том, что они преступно нарушили конституцию или закон державы. Предложение о возбуждении обвинения должно быть подписано не менее 100 членами рейхстага и нуждается в одобрении большинства, требуемого для изменения конституции. Такой порядок судебной ответственности за конституционные нарушения впервые установлен ст. 30 конституции Норвегии 1814 года, согласно которой министры, ответственные за неконституционные действия короля, могут быть обвинены одельстингом (нижней палатой) перед верховным судом. Последний составляется из лагтинга (верхней палаты) и членов высшего суда, под председательством президента лагтинга. Такой порядок воспринят большинством западноевропейских конституций (конституция Польши, ст. 59; конституция Литвы, ст. 63; конституция Эстонии, ст. 67; конституция Австрии, ст. 142; конституция Юго-Славии, ст.ст. 91—93; конституция Чехии, ст. 49; конституция Румынии, ст. 98).

Конституция Союза ССР не предусматривает порядка ответственности за конституционные нарушения. Однако, некоторые указания по этому вопросу мы находим в Положении о Верховном Суде Союза ССР, ст. 2, лит. «В» коего устанавливает, что рассмотрение дел о преступлениях членов ЦИК'а и СНК Союза ССР, а также по обвинению высших должностных лиц Союза ССР в преступлениях, может иметь место в Верховном Суде Союза ССР исключительно по особому каждый раз постановлению Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и его Президиума. Отсюда вытекает, что, в случае нарушения Союзной Конституции членами ЦИК'а, наркомами и др. высшими должностными лицами Союза, Центральный Исполнительный Комитет определяет, имеется ли в действиях означенных лиц умысел или только преступная неосторожность или ошибка, нарушение дисциплины — проступок, подлежащий рассмотрению в дисциплинарном порядке.

Что же касается применения определенных уголовных законов к конституционным нарушениям, то в виду отсутствия соответствующих норм в УК следует, согласно ст. 3 Основ Уголовного Законодательства Союза ССР и союзных республик, определять

оснований и пределы ответственности, а также меры социальной защиты по аналогии с теми статьями уголовных кодексов, которые предусматривают наиболее сходные по важности и роду преступления. Так, например, в зависимости от мотивов и характера конституционного нарушения, оно может преследоваться как контр-революционное, если имело целью противодействие нормальной деятельности государственных учреждений с контрреволюционным умыслом или же как должностное преступление, если контр-революционные мотивы отсутствовали.

Судебный конституционный контроль.

Индивидуальная ответственность должностных лиц за неконституционные акты имеет скорее принципиально-декларативное, чем практическое значение. Это об'ясняется двумя причинами: во-первых, практической затруднительностью привлечения к ответственности высших должностных лиц, так как суд над ними обыкновенно сопряжен с большей или меньшей дезорганизацией самой верхушки государственного аппарата, а суд над главою государства является актом до известной степени революционным и поэтому случаи суда над президентами так редки (история Соед. Штатов Америки знает только один такой случай: суд над президентом Джонсоном в 1868 г.). Во-вторых, в современном парламентарном государстве трудно представить, чтобы исполнительная власть в такой степени разошлась с законодательной палатой, чтобы возник вопрос о судебном преследовании за неконституционные действия. Теоретически такое положение трудно представить, а практически оно означает революционное подавление парламента исполнительной властью или обратно. Несравненно большее значение имеет проверка судами конституционности законодательства и актов управления. Судебный конституционный контроль состоит или только в неприменении судом к разрешаемым им спорам о праве неконституционных законов, или же в формальном аннулировании неконституционного закона. Основание наделения судов такого рода полномочиями обыкновенно усматривают в том, что суды, выполняя свои нормальные функции, обязаны сопоставлять между собою различные нормы и делать выбор между законом и административным распоряжением, новым законом и старым, национальным законом и иностранным, отдавая предпочтение более сильной норме [1]. Равным образом, судам приходится сопоставлять конституционные законы с обыкновенными законами, и в случае противоречия между этими законами, суд, конечно, должен отдать предпочтение конституционному закону, обладающему квалифицированной юридической силой и составляющему принципиально-логическое

---

[1]) Prof. A. Mestre „Contrôle Juridictionnel de la Constitutionnalité des Lois—Revue des sciences juridiques (турецкий юридическ. журнал).

основание для всего текущего законодательства. Проф. С. А. Котляревский говорит по этому поводу, что «есть аналогия между отношением конституционного (в материальном смысле) закона к обычному и отношением обычного закона к акту управления» [1]. Было бы логически непоследовательно декларировать ненарушимость конституционного закона, изменения которого возможны лишь с соблюдением более или менее сложной законодательной процедуры и, в то же время, отказывать судам в праве устранять закон, противоречащий конституции.

Требование конституционности актов законодательных и административных органов совершенно аналогично требованию подзаконности административных распоряжений. Конституционный закон служит основанием для всего текущего законодательства и управления подобно тому, как издаваемые в развитие конституции законы определяют принципы и пределы деятельности административных и судебных органов. Различие между конституционными и прочими законами состоит, между прочим, в том, что веления первых обращены, главным образом, к высшим государственным органам, тогда как вторые регулируют деятельность подчиненных органов и частных лиц. Отсюда вытекает, что конституционность означает подчинение верховному закону деятельности высших госорганов, установление законности на верхах государственного аппарата. Конституционность есть лишь вид законности и, притом, самый важный вид этого понятия. Начало конституционности составляет базу для законности в области управления, утверждая подчинение закону на всех ступенях государственного аппарата, не исключая самых высших, и дает возможность требовать соответствия законов верховному конституционному закону. Поэтому неконституционность, как указывает Бартелеми, есть лишь другое название незаконности [2].

Можно различно организовывать судебную проверку конституционности законов, поручить ее особому конституционному жюри, как предлагал Сиейс, или поручить эту задачу политическому органу — сенату, но необходимо создать юридическую гарантию для конституционных законов, говорит Ларнод [3]. Таким образом, конституционный судебный контроль представляет собою юридический рефлекс и логическое следствие из понятия конституции, как высшего закона, определяющего основные принципы всего законодательства. Однако, политика не всегда следует за логикой и мы видим, что институт судебного конституционного контроля утверждается лишь при наличии определенных политических условий, и, вместе с тем, в тех странах, где он находит применение, его организация отражает особенности политических условий данной страны.

---

1) Проф. С. А. Котляревский „Власть и Право", стр. 256.
2) Barthélemy et Duez, там же, стр. 196.
2) Bulletin mensuel de la societé de législation comparée № 3 Mars 1902.

ГЛАВА II.

ФОРМЫ РАЗВИТИЯ БУРЖУАЗНЫХ И СОВЕТСКИХ КОНСТИТУЦИЙ.

Степень твердости или гибкости конституций определяется обыкновенно на основании анализа самого текста конституции, в зависимости от большей или меньшей сложности порядка измеменения конституции или, иначе говоря, в зависимости от степени раздельности обычного законодательства от учредительного и условий образования и деятельности учредительной власти. По этому признаку построена и вышеприведенная классиификация конституций В. Н. Дурденевского. Однако, в конституционном праве, так же как и в других областях права, законодательные акты представляют собою источник познания правовой действительности весьма ограниченного значения. Лишь изучение конституционной практики может дать правильное представление о степени твердости конституций и о границах между законодательной властью и учредительной (т.-е. властью, имеющей полномочия на изменения конституции).

«Твердость» буржуазных конституций.

Для того, чтобы выяснить различие в соотношении учредительной и законодательной власти в советских и буржуазных государствах, необходимо обратиться именно к конституционной практике, которая конкретизирует, дополняет и нередко изменяет принципы, установленные в конституции. Необходимость такого изучения конституции в действии, в практическом осуществлении, особенно ясна на примере Англии.

Замечательный исследователь государственного строя Англии Сидней Лоу писал, что если бы цивилизация Европы погибла и была похоронена, подобно цивилизации *Ассирии и Халдеи* и если бы ее пришлось восстанавливать по письменным памятникам, то будущий исследователь впал бы в весьма грубую ошибку, если бы он судил о государственном строе Англии по Великой Хартии, Билле о правах и подобным актам, которые в своей совокупности составляют конституцию Англии. Составить предста-

вление об английском государственном строе по этим старинным документам было бы ошибочно, потому что в Англии не только не существует единого акта, систематизирующего основы организации государственной власти, но и потому, что взаимоотношения и функции верховных органов власти в значительной мере находятся под влиянием, так называемых, конституционных соглашений [1]). Благодаря последнему обстоятельству структура английской системы управления претерпевает значительные изменения, которые не находят никакого отражения в законах. Поэтому Сидней Лоу сравнивает изменения английской конституции с изменением физиономии живого лица, которое непрерывно происходит, несмотря на то, что черты лица остаются теми же самыми, и считает, что особенность английской конституции не в том, что она неписаная, «ибо большая часть ее, конечно, написана и напечатана, а в том, что она отличается подвижностью и гибкостью в то время, как другие конституции неподвижны». Сидней Лоу, несомненно, совершенно правильно отметил подвижность, как характерную особенность английской конституции, но он ошибался, полагая, что другие конституции неподвижны. Исследователь погибшей цивилизации Европы впал бы в ошибку не только относительно Англии, но и относительно всякой другой страны, если бы он знакомился с государственным строем только по текстам конституции. Правда, конституции современных буржуазных государств устанавливают целый ряд гарантий незыблемости конституций, как, например, запрещение изменять форму правления, требования особо квалифицированного большинства законодательных палат для изменения конституции, установление сложного порядка самых предложений поправок к конституции, требование созыва особых учредительных собраний, или всенародного голосования, вплоть до права граждан на восстание. Несмотря на все эти гарантии, опыт разрушил веру в незыблемость конституций и в мудрость законодателей, их создающих, как об этом свидетельствуют лучшие исследователи конституционного строя буржуазных государств — Еллинек, Дайси, Боржо и др. Конституционные гарантии не помогают и конституции изменяются в основных их чертах, хотя нередко такие изменения нисколько не отражаются в тексте конституций. Так, например, в Соединенных Штатах Сев. Америки конституция не запрещает переизбирать вторично того же самого президента, но с тех пор как Вашингтон отказался принять президентские полномочия в третий раз, признается недопустимым избирание на президентский пост в третий раз [2]). Еще более интересна эволюция взаимоотношений американского конгресса и статс-секретарей (министров), которые в силу принципа разделения властей совершенно независимы от конгресса,

---

[1]) С. Лоу „Государственный строй Англии“, стр. 2, 3, 10 и др.
[2]) Боржо „Учреждение и пересмотр конституции“, стр. 39.

не имеют права присутствовать на его заседаниях и вступать с ним в официальные сношения. Однако, необходимость согласования деятельности правительства и конгресса привела к тому, что статс-секретари стали сноситься с конгрессом через посредство парламентских комиссий, благодаря чему установилась «хорошо организованная система конгрессионального контроля», и вся система управления приобрела характер «управления при посредстве постоянных комитетов конгресса». Самый же конгресс, вопреки конституции, построенной на разделении властей, сделался «господствующей и контролирующей силой, средоточием и источником всякой деятельной и регулирующей власти [1]).

Целый ряд интересных примеров можно привести и из конституционной практики быв. Германской империи, из которых наиболее бросающимся в глаза является преобразование союзного совета из периодически созываемого органа в постоянно функционирующий [2]).

Хороший пример представляет и институт роспуска парламента во Франции. В то время как в Англии этот институт играет большую роль, во Франции роспуск парламента, как указывает Еллинек, не принадлежит к числу живых институтов государственного права Франции. Однако, все современные конституции не отказываются от установления гарантий устойчивости конституций и даже английская конституция, как указано выше, обладает немаловажными гарантиями ее устойчивости. Разумеется, описанные гарантии незыблемости английской конституции являются незначительными по сравнению с конституциями других буржуазных государств, которые гораздо «тверже» английской конституции и создают серьезные затруднения для изменений конституций, противоречащих интересам господствующих общественных групп. Эти гарантии, как сказано, заключаются, главным образом, в требовании, чтобы изменения конституций производились не иначе, как особо авторитетными органами (учредительными собраниями) или обычными законодательными собраниями при повышенном большинстве голосов (в Германии требуется присутствие двух третей всех членов рейхстага и две трети поданных голосов, в Чехии — большинство трех пятых всех членов законодательных палат, в Турции — две трети членов национального собрания и т. п.). Осуществление обычными законодательными органами учредительных функций приводит Э. Э. Понтовича [3]) к выводу, что «грани формального резличия между властью учредительной и законодательной, по мере развития современного государства, все более и более стираются». Такой вывод Понтович делает из сравнения первых американских конституций, построенных на понятии обществен-

---

[1]) В. Вильсон „Государственный строй Соединенных Штатов", стр. 10, 13, 17, 53.

[2]) Еллинек „Конституции, их изменения и преобразования", стр. 27 и сл.

[3]) Там же, стр. 80, 81, 65.

ного договора и проводивших резкое различие между учредительной и законодательной властью, с современными конституциями, которые отказываются от понятия учредительной власти, как власти догосударственной и надгосударственной. Действительно, учредительные функции в современных государствах утратили характер надгосударственных функций и учредительная власть стала постоянно действующей властью. Конституционный опыт разрушил представление о конституции, как об общественном договоре, установленном на вечные времена и стоящем над государственной властью. Теперь ни у кого нет сомнений в том, что учредительные функции являются государственными функциями. Однако, из этого далеко не следует, будто бы происходит процесс слияния учредительной власти с законодательной. В огромном большинстве современных буржуазных конституций учредительные функции вполне определенно отличаются от законодательных. Даже в Англии для осуществления учредительных функций требуется соблюдение особых условий (роспуск парламента, институты Court of Referees и Select Committee)

В других же государствах учредительные функции еще более резко отличаются от законодательных и в ряде государств находит применение народное голосование факультативное или обязательное, как форма учредительной власти, возвышающейся над законодательной (Швейцария, Германия, Ирландия, Австрия, Сербия, Латвия, Эстония, Австралия, ряд штатов американского дальнего запада и др.).

При этом характерно отметить, что, вопреки мнению Понтовича, в новейших конституциях замечается возрастание значения референдума, как формы учредительной власти.

Таким образом, из эволюции учредительных функций правильнее сделать не тот вывод, что они сливаются с законодательными, а тот, что осуществление учредительных функций все больше облегчается для приспособления конституций к изменяющимся социально-политическим условиям. Во всяком случае, можно констатировать, как это делает проф. Г. С. Гурвич, «что если и встречались раньше „гибкие“ конституции, не устанавливавшие особого порядка пересмотра, что могло быть при желании истолковано в смысле права парламента изменять их обычным законодательным путем, то с течением времени подобный либерализм выходит из моды; свои новейшие конституции буржуазия всегда стремится превратить в скалу, о которую должно бессильно разбиваться беспокойное парламентское море» [1]). «Твердость» конституций является характерным признаком буржуазных государств Европы и Америки и новые конституции, как восточные *(Египет, Турция, Китай)* [2]), так и конституции англий-

---

[1]) Статья „Конституция“ в Энциклопедии Государства и Права, вып. 3, стр. 511.

[2]) Египетская конституция может быть изменена, если за изменение голосует 2/3 членов каждой палаты, при кворуме 2/3 членов обоих палат

ских доминионов всецело следуют, в этом отношении, европейским и американским образцам. Особо сложный порядок устанавливает австралийская конституция, где поправка после принятия ее парламентом или двукратного одобрения нижней и отклонения верхней палатой, передается на референдум народа, при чем для принятия поправки требуется большинство всех поданных голосов и большинство голосов, по крайней мере, четырех штатов в отдельности.

Эта твердость буржуазных конституций об'ясняется их компромиссным характером и глубоко прав проф. Г. С. Гурвич, указывая, что «буржуазные конституции тверды потому, что компромиссны» [1]). При этом, междуклассовый компромисс по своему содержанию может представлять или соглашение между несколькими классами, направленное против враждебных им классов, как, например, указываемое Энгельсом в предисловии к «Развитию социализма от утопии к науке» компромиссное соглашение между молодой английской буржуазией и феодальной аристократией в целях подавления трудящихся масс народа, или компромисс между самими господствующими и эксплоатируемыми классами [2]).

Компромисс общественных групп, лежащий в основе большинства буржуазных конституций, является результатом соотношения сил в определенный момент, предшествующий политическому соглашению, зафиксированному в конституции.

Естественно, что та общественная группа, которая заключала политическое соглашение в неблагоприятный для нее момент, будет стараться, в случае изменения социально-политических условий в ее пользу, преобразовать конституцию в своих интересах. Между тем, парламентарный режим дает широкие возможности и даже благоприятствует политической борьбе путем конкуренции на выборах и в парламенте различных партийных организаций. Самые парламенты при таких условиях являются непостоянными и ненадежными учреждениями, так как состав их разнороден и зависит от случайностей избирательных кампаний. Поэтому, в противоположность гибкости парламентов, настроения которых легко меняются, в зависимости от политических случайностей и закулисных партийных соглашений, стремятся обеспечить твердость конституций, т.-е. прочность классовых позиций, так как они определились в момент междуклассового соглашения.

(ст. 157). Аналогичное правило применяется в Турции и Китае, при чем в последних странах пересмотр формы правления конституция воспрещает.

[1]) Г. Гурвич „Основы Советской конституции", изд. 5, стр. 4.

[2]) Компромисс последнего типа хотя и выражается в известных уступках со стороны господствующих классов подчиненным, но эти уступки делаются для обеспечения интересов господствующих классов. Примеры подобных компромиссов приводит К. Маркс в 1 томе „Капитала", указывая, что эти компромиссы являются „продуктом продолжительной, более или менее скрытой гражданской войны между классом капиталистов и рабочим классом" (т. 1, стр. 283).

Таков основной тип буржуазных конституций. Однако, нельзя упускать из вида, что на ряду с этим основным типом появилась новая форма буржуазной государственности — фашистское государство, построенное на совершенно других началах. Фашистское государство имеет своей задачей подавление организованных форм классовой борьбы и устранение того типа буржуазно-демократического государства, которое допускает свободное соревнование интересов отдельных лиц и социальных групп, и, таким образом, содействует развитию классовой борьбы [1]. На смену демократическому государству, представляющему механическое соединение антагонистических классов, фашисты стремятся поставить государство, основанное на «национальной солидарности» [2]. Таким образом, фашистское государство, в противоположность компромиссному буржуазно-демократическому государству, построено на принципе единства государственной власти и на отрицании компромисса и свободного соревнования различных общественных групп. Характерно, что одним из первых мероприятий в области конституционного права, проведенных итальянскими фашистами, был избирательный закон 1923 года, в силу которого партия, получившая относительное большинство в стране, но не меньше одной четверти количества поданных голосов, получает две трети депутатских мест в парламенте [3]. Это мероприятие имело целью создать устойчивость в парламенте и хорошо иллюстрирует фашистскую политику отрицания компромиссов. При том единстве государственной власти, которое характеризует фашизм, устойчивость конституции теряет значение, так как власть действует уже не в рамках компромиссного соглашения, а лишь в соответствии с «национальным интересом» так, как этот интерес понимает власть и стоящая над властью партия — «концентрированная воля и мощь нации». Однако, фашистское государство все же является исключением из основного типа буржуазного государства. Поэтому, противопоставляя советские конституции буржуазным, можно оставить в стороне фашистские конституции и исходить из установленных выше характерных особенностей буржуазно-демократических конституций.

Гибкость советских конституций.

В отличие от большинства буржуазных конституций советские конституции являются весьма гибкими. Это обусловливается целым рядом причин. Прежде всего, в советских республи-

---

[1]) Д. А. Магеровский „Фашизм и фашистское государство". Советское право № 6 (24) — 1927 г., стр. 9

[2]) Д. А. Магеровский, там же, стр. 7 и 14. Классовой анализ „национальной солидарности" фашистского государства дан в той же статье Д. А. Магеровского.

[3]) Д. А. Магеровский, там же, стр. 12.

ках отпадает возможность преобразования конституций в интересах социальных групп, враждебных пролетарской власти, вследствие того, что эти группы не пользуются политическими правами. Точно также в советских республиках не существует опасности преобразования конституции путем каких-либо комбинаций оппозиционных партий в парламенте, так как единственной руководящей партией является ВКП. Далее, в советских конституциях начало целесообразности находит гораздо большее применение, чем в конституциях буржуазных государств. В последних начало целесообразности часто уступает перед началом классового компромисса или традиционного преклонения перед какими-либо пережитками утративших свое значение государственных форм. Такое же значение имеет и идея «верховенства права», в силу которой признается, что конституция составляет часть общего права и ее изменения должны согласовываться с началами этого общего права, как это имеет место в Соединенных Штатах Америки. Советская конституция, напротив, всецело основана на революционной целесообразности. Советские конституции есть лишь подытожение опыта пролетарской диктатуры. Это совокупность оказавшихся наиболее практически-целесообразных методов построения классового государственного аппарата. О конституции 1918 г. В. И. Ленин говорил: «Если советская конституция может быть предложена, так потому, что вы ее создали, вы во всех концах страны испытали, а мы через полгода после Октябрьской революции, почти через год после I Всероссийского С'езда Советов, могли ее написать» [1]. Конституции 1918 — 1920 годов были конституциями гражданской войны и суммировали опыт военного коммунизма. Советские конституции 1923 — 1925 г.г. суммируют уже опыт мирного социалистического строительства. Те положения конституции, которые оказываются политически нецелесообразными и, следовательно, вредными для интересов господствующего класса, нет никаких оснований сохранять во что бы то ни стало. Кроме этого, советские конституции являются конституциями переходного периода, т.-е. стремятся не закрепить существующие социальные отношения, а постепенно перестроить их на социалистических началах, и поэтому те формы властвования, которые закреплены в конституции, должны непрерывно меняться, в зависимости от успехов хозяйственного строительства и меняющейся в соответствии с этим политической ситуацией. Таким образом, в силу целого ряда глубоких социально-экономических причин, советские конституции не обладают той твердокаменностью, которая составляет особенность буржуазных конституций, по крайней мере, является их формальным свойством. Наконец, то начало разделения властей, которое содействует устойчивости буржуазных конституций, отсутствует в советских конституциях

---

[1]) Речь на V С'езде Советов.

и этим облегчается возможность изменения конституций в установленных формах.

Каковы же эти формы изменения советских конституций и, в частности Конституции СССР? Согласно определений советских конституций, они могут быть изменяемы лишь в порядке, предусмотренном самой конституцией. Согласно же статьи 2 Конституции Союза ССР, а также ст. 16 Конституции РСФСР и ст. 2 Конституции ЗСФСР к исключительному ведению соответствующих с'ездов советов относится изменение основных начал конституции. Отсюда следует, как правильно указывает П. Стучка [1]), что изменять конституции могут и соответствующие центральные исполнительные комитеты. Однако, нужно оговориться, что в Конституциях УССР (ст. 7 новой редакции — постановление IX С'езда Советов) и БССР (ст. 46 новой редакции), напротив, четко формулируется, что конституционные вопросы подлежат исключительному ведению с'езда советов. При изменении конституции ни с'езды советов, ни центральный исполнительный комитет не связаны какими-либо особыми правилами при проведении поправок к конституции — не требуется ни особого порядка возбуждения конституционных вопросов, ни квалифицированного большинства для принятия поправок [2]). Таким образом, для изменения советских конституций и, в частности, Конституции Союза ССР достаточно санкции верховных органов в обычном порядке. Что же касается других высших органов — Президиума ЦИК'а, Совнаркома, СТО и ЭКОСО (в союзных республиках), то они не вправе изменять конституции, не говоря о наркоматах, нормативные акты которых могут лишь развивать обычное законодательство. В соответствии с этим порядком изменения Союзной Конституции можно отметить несколько актов, коими дополнена и изменена Конституция Союза ССР. Так, 3 сессия ЦИК'а СССР первого созыва внесла изменение в статью 71 Союзной Конституции, касающееся формы государственного флага Союза ССР, а II С'езд Советов в ст. 70 относительно формы государственного герба. 2 сессия ЦИК'а второго созыва приняла постановление о ликвидации народного комиссариата продовольствия и об учреждении народного комиссариата внутренней торговли на правах об'единенного наркомата Союза ССР, соответственным образом изменив статьи 37 и 67 Конституции. Оба эти постановления не относятся к основным началам конституции и поэтому вполне возможно было провести эти изменения только через сессии Центрального Исполнительного Комитета. Постановлением же III С'езда Советов Союза ССР от 20 мая 1925 года было утверждено постановление ЦИК'а СССР

---

[1]) П. Стучка „СССР и РСФСР", стр. 67. В отчете ЦИК'а СССР за 1925 г. мы также находим признание, что „изменение конституции, за исключеним изменения основных начал" целиком и полностью относятся к компентенции ЦИК'аСССР (Отчет, стр. 23).

[2]) Гурвич „Основы советской конституции", изд. 5, стр. 11.

второго созыва от 29 октября 1924 года о включении в Союз двух новых союзных советских республик — Узбекской и Туркменской. Тем же С'ездом Советов было уравнено представительство от всех автономных республик в совете национальностей. Президиум ЦИК'а расширен до 27 человек, в состав Пленума Верховного Суда Союза ССР включены представители от новых союзных республик, и еще два члена, назначенных ЦИК'ом, число председателей ЦИК'а доведено до шести.

Кроме того, ряд поправок к Союзной Конституции принят IV С'ездом Советов Союза ССР. Так, изменен срок созыва очередных С'ездов Советов Союза ССР — вместо ежегодного созыва установлен созыв раз в два года (ст. IV конституции); в число об'единенных наркоматов Союза ССР включено Центральное статистическое управление (ст. 52); Народному Комиссариату Внешней и Внутренней Торговли присвоены права общесоюзного наркомата в области регулирования внешней торговли и права об'единенного наркомата в области внутренней торговли (ст.ст. 51 и 52); упразднена Военно-Транспортная Коллегия Верховного Суда Союза ССР (ст. 44) и в статьях, касающихся выборов на С'езд Советов, добавлено указание на выборные функции окружных советов. («Собр. Зак. СССР», № 21, 1927 г., ст. 242).

Этим исчерпываются официально зафиксированные изменения текста Конституции Союза ССР. Однако, внимательное наблюдение показывает, что, помимо этих формальных изменений Союзная Конституция претерпела ряд значительных изменений непредусмотренными в самой конституции способами. В противоположность преднамеренным изменениям конституции в порядке, установленном конституцией, Еллинек такие непреднамеренные изменения конституций называл преобразованием конституций [1]. Под преобразованием конституций Еллинек понимал такие изменения, которые состоят не в непосредственном изменении текста конституции, а создаются фактами другого рода — изданием законов, не имеющих в виду изменение конституции, но косвенным образом изменяющих конституционный закон, путем применения на практике положений конституций, а также путем законодательной интерпретации основных законов. Все эти способы, как это будет показано в дальнейшем, находят применение в советской конституционной практике. Особо важное значение имеет преобразование конституции путем практики высших государственных органов. Конституционная практика, вообще говоря, определяет действительное значение конституционных установлений. Статьи конституций обыкновенно содержат в себе лишь общие принципы деятельности высших государственных органов и только практика наполняет их живым содержанием, придавая им нередко совершенно иной характер, чем предполагал законодатель. «Конституции, спра-

---

[1]) Еллинек „Конституции, их изменения и преобразования", стр. 5.

ведливо говорил Еллинек, преобразуются в зависимости от того, как применяется государственная власть». У нас же конституционная практика получает особо важное значение в виду того, что Союзная Конституция отличается своей краткостью по сравнению с западно-европейскими конституциями (конституция Чехии состоит из 133 статей, конституция Германии — из 181, а Союзная Конституция только из 72), а потому общие принципы Конституции должны детализироваться и развиваться на практике, и в отчете ЦИК'а СССР за 1925 г. совершенно правильно указывается на необходимость такого развития конституции (стр. 24). При этом наша конституционная практика идет совершенно отличным путем от западно-европейской практики и создает совершенно оригинальные конституционные отношения. Не меньшее значение в развитии Союзной Конституции имеют и законодательные акты органов Союза ССР, развивающие и дополняющие конституцию непреднамеренным образом. «Создавая свою конституцию, — говорит Г. С. Гурвич, — пролетариат хотел иметь в ней хороший и практичный рабочий план, и он оставил широко открытые двери, через которые должны входить в эту конституцию все нужные, диктуемые действительностью, изменения и дополнения» [1]).

Совершенно очевидно, что если конституция представляет собою только рабочий план, то этот план должен частично перестраиваться в соответствии с меняющимися экономическими и политическими условиями. Поэтому, в порядке текущего законодательства, положения Союзной Конституции подвергаются преобразованиям под влиянием возникающих в практике новых задач, новых потребностей и новых затруднений, предугадать которых не может никакой план.

Краткость Союзной Конституции обусловливает также необходимость законодательного толкования конституционных законов, которое также является источником преобразований конституции. Вообще можно сказать, что подобно тому, как обыкновенные законы изменяются путем судейского толкования — adjuvandi, supplendi ac corrigendi gratia, — точно также конституционные законы изменяются путем толкования их законодательными, административными и судебными учреждениями. Еллинек указывает, что законодательные палаты могут не только толковать материальное содержание конституции, но сами решают вопрос о необходимости соблюдать формы, установленные для изменения конституции [2]), что открывает широкую дорогу для изменения конституции в порядке обычного законодательства. Эти соображения Еллинека сохраняют свое значение и для Союзной Конституции, так как некоторые ее преобразования, как

---

[1]) Г. С. Гурвич, там же, стр. 17.
[2]) Еллинек, там же, стр. 17.

будет показано ниже, произведены в порядке обыкновенного законодательства.

Что касается изменения конституции путем толкования ее судебными и административными органами, то эти способы изменений конституции не применимы к Союзной Конституции, так как последняя, определяя лишь функции и взаимоотношения высших государственных органов, не содержит каких-либо принципов материального законодательства, а потому ее положения не нуждаются в истолковании судебных [1]) и административных органов. Конституции же союзных республик, включающие декларации прав трудящихся и определяющие порядок выборов в советы, могут истолковываться судебными и административными органами. Так, например, административные органы могут неправильно лишать граждан избирательных прав (кустарей и середняков относить к кулакам) [2]) или же нарушать другие права трудящихся, гарантированные конституцией.

Преобразования Конституции Союза ССР.

Переходя к рассмотрению преобразований Союзной Конституции, нужно сказать, что они, в соответствии с содержанием самой Конституции, могут быть разбиты на три группы: во-первых, преобразования, состоящие в перераспределении компетенции Союза ССР между различными союзными органами, во-вторых, изменения, устанавливающие новые государственные органы, не предусмотренные Конституцией, или наделяющие конституционные учреждения новыми функциями, в-третьих, изменения в размежевании компетенции между Союзом ССР и союзными республиками.

Перераспределение компетенции между органами Союза ССР.

К первой группе преобразований относятся следующие. Прежде всего, нужно сказать об из'ятиях некоторых функций из компетенции верховных органов (С'езда Совета и ЦИК'а) и передаче этих функций другим госорганам. Так, согласно статье первой Союзной Конституции, целый ряд вопросов отнесен к компетенции Союза ССР «в лице его верховных органов», причем в этой статье можно различать три круга вопросов: 1) функции, выполняемые непосредственно верховными органами Союза ССР, как, например, об'явление войны и заключение мира или ратификация международных договоров; 2) вопросы обще-

---

[1]) Постановления Верховного Суда Союза ССР не имеют самостоятельного значения, так как подлежат утверждению Президиума ЦИК'а СССР.

[2]) См. статью И. Лермана „О революционной законности в деревне", журнал „Революционная законность", № 3—4, 1926 г.

союзного законодательства, отнесенные к компетенции верховных органов, например, общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях или установление основных законов о труде. Эти функции также должны осуществляться непосредственно верховными органами; 3) руководство различными отраслями государственного управления, переданными в ведение Союза ССР, например, руководство внешней торговлей или вооруженными силами Союза ССР. В противоположность первым двум группам вопросов, осуществление руководства союзными отраслями управления возможно путем общего наблюдения и регулирования деятельности тех учреждений, которые непосредственно выполняют хозяйственные, торговые и другие функции. Очевидно, что верховные органы могут передавать управленческие функции каким-либо нижестоящим органам, сохраняя за собой лишь общее верховное наблюдение. Что же касается функций первых двух групп, то они должны непосредственно осуществляться верховными органами и об'явление войны или утверждение государственного бюджета не может быть передоверено нижестоящим органам. Точно также ратификация и заключение договоров с другими государствами должны осуществляться непосредственно верховными органами Союза ССР. Между тем, согласно положению о СНК (пункт «п», статьи 3), а также закона 21 мая, принятого 1 сессией ЦИК'а третьего созыва («Собр. Зак.», № 35, 1925 года), различаются международные договоры, подлежащие ратификации — договоры о мире, об изменении границ Союза, а равно договоры, требующие ратификации по законам страны, с которой договор заключается, и договоры, не требующие ратификации. Договоры, подлежащие ратификации, заключаются верховными органами, а остальные договоры утверждаются Совнаркомом. Таким образом, претерпел изменение пункт «а», ст. 1 Союзной Конституции, который относил к ведению верховных органов Союза заключение всех международных договоров без из'ятий. Этот же пункт «а», ст. 1, изменен в другом отношении декретом 22 мая 1925 г. (постановление ЦИК и СНК Союза ССР, «Собр. Зак.», № 34, ст. 233), согласно коему полномочия дипломатическим представителям, посылаемым для заключения договоров, не требующих ратификации, выдаются от имени Совнаркома или даже Наркоминдела, тогда как по пункту «а», ст. 1, ведение всех дипломатических сношений возложено на верховные органы, от имени которых следовало бы выдавать полномочия.

Компетенция верховных органов в области международных сношений перешла также в значительной мере к Президиуму Центрального Исполнительного Комитета, который, согласно статьи 52 Положения о ЦИК'е СССР, в промежутках между сессиями ЦИК'а имеет право ратификации международных договоров и соглашений. Однако, по статье 8 Союзной Конституции, Президиум ЦИК'а не является верховным органом и, следовательно,

по букве Конституции не имеет права ратифицировать международные договоры. Таким образом, можно констатировать преобразование Союзной Конституции в смысле расширения круга органов, ведущих международные сношения. Это преобразование не изменяет текста Конституции, но придает другое значение статьям Конституции в конкретном приложении. Очевидно, что в данном случае преобразование вызвано расширением наших международных отношений, показавшим практическую целесообразность непосредственного осуществления верховными органами ряда функций по международным сношениям и, в частности, утверждения верховной властью СССР договоров, не подлежащих ратификации по законам страны, с которой заключается договор. Однако, не подлежит сомнению, что смысл пунктов «а» и «е» статьи 1 Конституции подвергся изменению.

Далее, согласно пункта «з» той же статьи 1, к ведению верховных органов Союза ССР отнесено заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик. К числу верховных органов относятся, как сказано, с'езд Советов и Центральный Исполнительный Комитет, но не Совет Народных Комиссаров. Однако, согласно п. «с» ст. 3 Положения о Совнаркоме Союза ССР на него возложено рассмотрение и утверждение концессионных договоров, проекты коих предварительно составляются Главконцесскомом (ст.ст. 3 и 8 Положения о Главконцесскоме). Следовательно, в отступление от пункта «з» ст. 1 Союзной Конституции заключение концессионных договоров производится не верховными органами, а Совнаркомом. В этом случае так же, как и в первом, конституционный текст не изменяется официально, но дерогируется законодательным актом, не имевшим в виду изменение конституции. Компетенция Совнаркома расширилась на практике также и в отношении организации общесоюзной статистики, каковая функция пунктом «ф», ст. 1, Союзной Конституции возложена на верховные органы Союза ССР. В соответствии с этим 2 сессия ЦИК'а первого созыва поручила Совнаркому и Президиуму ЦИК'а учредить Центральное Статистическое Управление. Однако, ЦСУ было учреждено в дальнейшем не Президиумом ЦИК'а совместно с Совнаркомом, а только постановлением Совнаркома от 17 июля 1923 года. Таким образом, конституционная практика в значительной степени подорвала значение установленного ст. 1 Конституции размежевания компетенции между верховными и неверховными органами Союза ССР. Однако, первоначально, как указывает Рейхель, ссылка на верховные органы была сделана, чтобы подчеркнуть делегацию союзными республиками своих прав, именно, верховным органам, а не каким-либо другим [1]).

---

[1]) Вообще говоря, статья 1 Союзной Конституции разграничивает не только компетенцию Союза от компетенции союзных республик, но и компетенцию верховных органов Союза от компетенции прочих органов. Однако, разграничение первого рода значительно подорвано конституционной практикой.

Кроме указанного расширения функций Совнаркома по предметам ведения верховных органов, положение Совнаркома в системе центральных органов определилось на практике иначе, чем можно судить по тексту Конституции. В ст. 37 Союзной Конституции определяется, что Совнарком является исполнительным и распорядительным органом ЦИК'а СССР. В статье 38 указывается, что СНК издает декреты и постановления лишь в пределах прав, предоставленных ему ЦИК'ом Союза ССР на основании положения о СНК. Однако, не существует законодательного акта, в котором бы точно определялись законодательные полномочия Совнаркома. В положении о Совнаркоме указывается, что к компетенции его относится утверждение декретов и постановлений в пределах, предусмотренных Конституцией Союза ССР, положением о ЦИК'е СССР и другими постановлениями ЦИК'а и его Президиума. Следовательно, можно считать, что права Совнаркома в области законодательства ограничиваются теми вопросами, по которым имеется общее или специальное поручение ЦИК'а на издание соответствующих законов. Такое делегирование законодательных полномочий со стороны ЦИК'а Совнаркому последовало по целому ряду вопросов. Так, согласно ст. 9 таможенного устава, Совнарком получил право устанавливать и изменять таможенные тарифы; на основании ст. 62 консульского устава, Совнарком получил право устанавливать тарифы консульских сборов; согласно постановления ЦИК'а СССР от 12 ноября 1923 года Совнаркому предоставлено установление ставок дополнительной ренты с городских земель; ставки портового, грузового сбора устанавливаются Совнаркомом на основании полномочий, данных Президиумом ЦИК'а в постановлении от 8 января 1926 года; ставки корабельного, грузового и лоцманского сбора устанавливаются Совнаркомом на основании ст. 10 положения о портовых сборах, утвержденного Президиумом ЦИК'а 19 февраля 1926 года; специальное полномочие определить перечень сведений, являющихся охраняемой государственной тайной, дано Совнаркому постановлением Президиума ЦИК'а от 14 августа 1926 года. Этот далеко не исчерпывающий перечень показывает все же, что Совнарком не имеет самостоятельных законодательных полномочий, вне случаев наделения его такими полномочиями верховными органами. Кроме того, в пункте «з» ст. 3 Положения о Совнаркоме указывается, что проекты постановлений о введении новых или об увеличении существующих налогов должны представляться Совнаркомом на утверждение ЦИК'а или его Президиума. Из этого можно сделать вывод, что уменьшение существующих налогов может производиться Совнаркомом самостоятельно. Такой вывод принят практикой и Совнарком постоянно устанавливает всевозможные налоговые льготы и из'ятия из финансовых законов, утвержденных ЦИК'ом.

Следовательно, по общему правилу, законодательные функции осуществляются Совнаркомом на основании особых полномочий

со стороны ЦИК'а СССР. Однако, практика допускает осуществление Совнаркомом законодательных функций и без соответствующих полномочий. Так, 16 декабря 1924 года Совнаркомом принято постановление о государственном гарантийном страховании, на что Совнарком не имел специальных полномочий. Далее, 22 марта 1926 года Совнаркомом принято постановление «Об обеспечении лиц среднего, старшего и высшего начальствующего состава, находящихся в долгосрочном отпуску и в запасе Рабоче-Крестьянской Красной армии, при призыве их на учебные сборы, маневры, полевые поездки и военные игры» («С. З.» 1926 г., № 21, ст. 141). Это постановление издано в дополнение к закону об обязательной военной службе, т.-е. по вопросу, отнесенному п. «к» ст. 1 Союзной Конституции к компетенции верховных органов Союза ССР. Точно также постановления Совнаркома: «Временные правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах» от 8 апреля 1925 года, и от 23 марта 1926 года «О фондах социального страхования» (определяющее порядок образования всесоюзного фонда социального страхования путем отчисления из сумм республиканских органов соцстраха) изданы без полномочий ЦИК'а СССР, хотя они касаются основ трудового законодательства. Из актов 1927 года можно отметить постановления Совнаркома «О мероприятиях по борьбе с прогулами» («С. З.», № 13, ст. 134), «Об урегулировании рынка труда строительных рабочих» («С. З.», № 13, ст. 139) и «О порядке выплаты персональных пенсий, назначенных органами союзных республик» («С. З.», № 2, ст. 25), которые также изданы без поручения верховных органов [1]). В некоторых случаях Совнарком даже отменял постановления Президиума ЦИК'а, но эта практика прекратилась после того, как Президиум ЦИК'а указал Совнаркому на необходимость представлять на утверждение Президиума ЦИК'а свои постановления, вносящие изменения в постановления ЦИК'а Союза ССР.

Из этого видно, что Совнарком сделался органом нормального законодательства наравне с Президиумом ЦИК'а с тем ограничением, что кодексы законов и законы особой важности идут на утверждение Президиума ЦИК'а и самый об'ем законодательных полномочий Совнаркома определяется, по общему правилу, ЦИК'ом или его Президиумом.

Законодательная роль Совнаркома этим не ограничивается. Согласно п. «в», ст. 3, Положения о СНК, проекты декретов и постановлений, вносимых на утверждение ЦИК'а или его Президиума, предварительно рассматриваются Совнаркомом.

При этом громадное большинство актов Президиума ЦИК'а издается совместно с СНК. Так, например, из 489 законодатель-

---

[1]) Сюда же относятся постановления СНК СССР от 27/VII — 1926 г. „Об общей и частной аварии“ и от 6/XII 1926 г. „О возмещении убытков от столкновения судов“.

ных актов, опубликованных в «Собрании Законов» в течение 1926 года, Президиумом ЦИК'а совместно с СНК издано 253 акта. Президиумом ЦИК'а самостоятельно издано 64 акта и Совнаркомом — 172. Таким образом, на самостоятельные акты СНК приходится 35% и 52% на акты СНК, изданные им совместно с Президиумом ЦИК'а.

Итак, можно констатировать, что практика существенным образом расширила законодательные полномочия Совнаркома.

Не менее значительное преобразование внесено практикой в функциональную структуру Президиума ЦИК'а. Президиум ЦИК'а, согласно ст. 29 Союзной Конституции, является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза ССР, в период между сессиями ЦИК'а СССР. Основываясь на этой статье, можно было бы думать, что Президиум ЦИК'а СССР ведет текущую работу ЦИК'а и лишь в исключительных случаях издает постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Союза, с последующим внесением их на утверждение сессии ЦИК'а. Однако, практика выяснила, что сессии ЦИК'а собираются 3 раза в год, на короткое время, вовсе не уподобляясь западно-европейским парламентам, через которые проходит вся масса законодательных актов. «Члены ЦИК'а, — говорит Турубинер [1]), — оторвались бы от местной работы, исполнять которую они не могли бы, проводя столько времени в Москве, принуждены были бы только законодательствовать, превратившись в заправских парламентариев, перестали бы сами работать, сами проверять результаты своей работы, сами отвечать перед своими избирателями, мы имели бы разделение труда законодательного и исполнительного, что совершенно изменило бы весь строй советского государства».

В виду этого, основная законодательная работа падает на Президиум ЦИК'а, который утверждает такие законы, как консульский устав, закон об обязательной военной службе, положение о Госстрахе, об отмене наследственного максимума, положение о гострудсберкассах, положение о военных трибуналах и военной прокуратуре, Положение о гособеспечении кадрового начсостава РККА и устанавливает новые налоги, например, Положения о подоходном и промысловом налогах и т. д. Правда, важнейшие законы вносятся затем на утверждение сессии ЦИК'а, но практически центр законодательной работы перенесен в Президиум ЦИК'а [2]), хотя это и не нашло отражения в тексте Конституции. Что же касается полномочий ЦИК'а в области управления, то они целиком отошли к его Президиуму, так как сессии ЦИК'а,

---

[1]) Турубинер. „Организация Президиума Союзного ЦИК'а". „Советское право" № 2 (8)—1924 г.

[2]) В период между 2 и 3 сессиями ЦИК'а III созыва Президиумом ЦИК'а принято 70 законодательных актов по важнейшим вопросам политической и экономической жизни Союза ССР. (См. „С. З." 1927 г. № 12, ст. 128).

собирающиеся на короткое время, для рассмотрения законов особой важности, разумеется, не могут выполнять каких-либо функций по управлению.

Отмеченные преобразования в распределении компетенции между высшими органами Союза ССР обладают тем общим свойством, что они произведены в целях упрощения и придания большей гибкости центральным составным частям советского государственного аппарата.

Структурные преобразования.

К преобразованиям конституции путем создания новых органов или новых функций, которые можно назвать структурными преобразованиями, относится, прежде всего, учреждение Совета Труда и Обороны. Этот орган совершенно не предусмотрен Конституцией, но он выполняет функции громадного значения по руководству наркоматами в области хозяйственных мероприятий и мероприятий по обороне. В виду этого учреждение СТО следовало провести не иначе, как в порядке изменения Конституции, постановлением С'езда Советов или сессии ЦИК'а. Между тем, СТО учрежден постановлением СНК от 17 июля 1923 года, а положение о нем издано Совнаркомом 21 августа того же года, несмотря на то, что первая сессия ЦИК'а поручила представить это положение на утверждение следующей сессии. Хотя Положение о СТО издано с формальным нарушением Конституции, но, конечно, оно вполне соответствует основным началам Конституции, так как об'единение социалистических республик предполагает создание органа, планирующего хозяйственную деятельность союзных республик.

Согласно Положению о Совете Труда и Обороны, он имеет право издавать обязательные для всех органов власти Союза постановления. Отсюда вытекает, что постановления СТО не являются общеобязательными нормами, т.-е. законами и, следовательно, СТО представляется органом управления (руководства хозяйственными наркоматами), а не законодательным учреждением. Однако, на практике Совет Труда и Обороны приобрел характер органа не только планирующего государственное хозяйство, но и законодательствующего по хозяйственным вопросам, и можно привести многочисленные примеры постановлений СТО, имеющих характер хозяйственных законов. (См., например, постановление «О сметах на строительные работы, производимые государственными, общественными и кооперативными учрежде-

---

В порядке предварительного законодательства Президиум ЦИК'а СССР принимает даже постановления об изменении конституционных законов, как это имело место в постановлениях об образовании Наркомата Внешней и Внутренней Торговли, о предоставлении ЦСУ прав об'единенного наркомата и об упразднении Военно-Транспортной коллегии Верхсуда СССР, которые впоследствии санкционированы IV С'ездом Советов.

ниями и предприятиями» — «Собрание Законов», № 13, 1926 г. «О возврате таможенных пошлин при вывозе спичек за границу» — «Собрание Законов», № 14, 1926 г.).

Другое структурное преобразование произведено Президиумом ЦИК'а и СНК 18 ноября 1925 года в постановлении об учреждении Народного Комиссариата Внешней и Внутренней Торговли СССР, к которому перешли функции слившихся Наркоматов Внешней и Внутренней Торговли. Этот акт, изменяющий статью 37 Союзной Конституции, также надлежало провести в порядке изменения Конституции, но не подлежит сомнению, что эта реформа вполне соответствует назревшей потребности, так как экспортно-импортная кампания 1925 года выяснила необходимость согласования работы Наркоматов Внешней и Внутренней Торговли [1]). Таким образом, как первое, так и второе преобразование продиктованы экономической необходимостью.

Относительно СТО нужно еще заметить, что в дальнейшем он оброс целым рядом комиссий, которые еще более подняли значение СТО, как центрального планирующего органа. Сюда относятся: Государственная Плановая Комиссия, Комиссия по учету и реализации госфондов, по восстановлению и развитию торговли хлебом, Постоянная Комиссия по трудовой сельско-хозяйственной и промышленной иммиграции и эмиграции, Элеваторный Комитет и Метрическая Комиссия. Все эти органы учреждались постановлением СНК или СТО, хотя их функции имеют конституционное значение.

Непредусмотренным Конституцией органом является также Управление Конвойной Стражи СССР, учрежденное постановлением Президиума ЦИК'а и СНК СССР («С. З.», № 77, 1925 года). Создание этого органа вызвано необходимостью централизации конвоирования заключенных, пересылаемых нередко из одной республики в другую, как республиканскими, так и общесоюзными судебными и административно-судебными органами. Учреждение этого органа, проходящего по общесоюзному бюджету, очевидно, необходимо было провести в порядке поправок к Конституции, так как его существование возлагает на Союз ССР новую функцию.

Структурным дополнением Конституции является также учреждение постановлением Президиума ЦИК'а и СНК [2]) Средне-

---

[1]) То же следует сказать о присвоении ЦСУ СССР прав, присвоенных об'единенным народным комиссариатам Союза ССР, что вносит изменение в Союзную Конституцию, но проведено постановлением Президиума ЦИК'а СССР. („Изв. ЦИК" № 81 — 1926 г.), после чего последовала санкция 3 сессии ЦИК'а III созыва. („С. З." 1926 г. № 30 ст. 196). Однако, в дальнейшем IV С'езд Советов Союза ССР санкционировал, как образование Наркомторга, так и присвоение ЦСУ прав об'единенного наркомата. См. постановление IV С'езда от 26 апреля 1927 г. («С. З.» № 21 ст. 242).

[2]) Это постановление утверждено 3 сессией ЦИК'а СССР III созыва, но не в порядке изменения Конституции.

Рейхель, [1]), — довольно детальные инструкции. Последняя инструкция от 28 сентября 1926 года также содержит довольно подробные правила. В виду этого можно констатировать вполне определившееся расширение компетенции Союза в области нормирования избирательного права.

Далее, согласно п. «х», ст. 1, Союзной Конституции, к ведению Союза отнесено «законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев» и можно было бы думать, что этим ограничиваются права Союза. Однако, как указывает Н. И. Палиенко [2]), определение положения иностранцев в Союзе тесно связано с разрешением основного вопроса о том, кого именно нужно признавать за гражданина Союза и кого за иностранца и какие права имеют граждане Союза и иностранцы на территории Союза. Вследствие этого союзный закон «Положение о союзном гражданстве» (пост. 2 сессии II созыва ЦИК СССР) устанавливает не только права иностранцев в области союзного гражданства, но и основные нормы, определяющие союзное гражданство, чем формально расширилась компетенция Союза.

Компетенция Союза расширилась также в области уголовного законодательства. По пункту «п», ст. 1, Союзной Конституции Верховные органы Союза устанавливают лишь основы уголовного законодательства, т.-е. общие принципы уголовной политики, обязательные для всех союзных республик. Определение же отдельных видов преступлений и установление по ним санкций оставалось в ведении союзных республик. Между тем, в основах уголовного законодательства, принятых сессией ЦИК'а 29 октября 1924 года, Президиуму ЦИК'а предоставлено право в необходимых случаях указывать союзным республикам роды и виды преступлений, по которым Союз считает необходимым проведение определенной линии единой карательной политики. В соответствии с этим уже установлены уголовные законы о шпионаже («С. З.» 1925 г., № 52, ст. 390), по борьбе с контрабандой (вводный закон к таможенному уставу) и, кроме того, в целом ряде общесоюзных законов содержатся указания на ответственность в уголовном порядке за нарушение их (например, о надзоре за соблюдением этикетных цен на товары, пост. СНК СССР от 5 сентября 1925 г.). Таких законов только до середины 1925 года издано более 40. Расширение компетенции Союза за счет союзных республик имеет место и в области регулирования потребительской, жилищной и сельско-хозяйственной кооперации, ряд законов о которой издан Президиумом ЦИК'а в 1924, 1925, 1926 и 1927 г.г. Правда, в издании этих законов, как признает Рейхель, нельзя усматривать прямого противоречия ст. 1 Союзной Конституции, поскольку эта статья относит к ведению Союза установление основ и общего плана народного хозяйства. Однако, отсутствие упоми-

---

[1]) Рейхель „Союз ССР", стр. 61.

[2]) Право громадянства в сучасних федераціях і в Союзі РСР, стр. 21.

нания о кооперативном законодательстве в статье 1 на равных основаниях можно было бы истолковать в смысле отнесения этого законодательства к ведению союзных республик. Издание же Президиумом ЦИК'а означенных законов решает вопрос в пользу Союза. Точно также обстоит дело с законом ЦИК'а и СНК от 9 мая 1924 года о регистрации обществ, распространяющих свою деятельность на всю территорию Союза.

В области гражданского законодательства следует отметить закон об основах авторского права (постановление Президиума ЦИК'а от 30 января 1925 года), который устанавливает не только общие начала авторского права, но и некоторые детали и предоставляет союзным республикам лишь право устанавливать порядок возмещения убытков, причиненных нарушением авторского права. В этом постановлении так же, как и в законах о кооперации, нет нарушения ст. 1 Союзной Конституции, но эта статья истолковывается в смысле расширения прав Союза ССР на регулирование гражданских правоотношений, так как, строго говоря, союзное законодательство в этой области должно было бы ограничиться формулировкой лишь общих принципов.

В области трудового законодательства, как правильно отмечает Э. Э. Понтович [1]), в порядке общесоюзного законодательства изданы некоторые акты, идущие далее установления основных законов о труде, как, например, «Временные правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах» («С. З.» 1925 г., № 26).

То же следует сказать и относительно постановления ЦИК и СНК СССР о товарных знаках («С. З.» 1926 г., № 11, ст. 80), которое устанавливает подробные правила регистрации товарных знаков, возобновление права на пользование ими, правила взимания пошлин за регистрацию товарных знаков и т. п.

Такое же расширение пределов п. «п», ст. 1, Союзной Конституции имеет место в законе Президиума ЦИК'а от 16 января 1925 года «О выгодоприобретателях по договорам личного страхования», который касается весьма частного вопроса гражданского права. Еще более расширительное толкование прав Союза по нормированию гражданского оборота нашло выражение в постановлении Президиума ЦИК'а от 19 июня 1925 года («С. З.», № 41, 1925 года) «О порядке приостановки и отсрочки протестов по векселям», в котором раз'яснено, что союзные республики невправе приостанавливать протесты по векселям, выданным отдельными предприятиями и организациями, так как мораториумы, согласно постановлению Президиума ЦИК'а от 14 ноября 1924 года, могут устанавливаться только Советом Труда и Обороны. Здесь раз'яснение коснулось, очевидно, не основ гражданского законодательства, к каковым можно отнести порядок уста-

---

[1]) „О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства". Право и Жизнь, № 5 — 1927 г.

новления общесоюзных или республиканских мораториумов, а частного вопроса о приостановке протестов по векселям для отдельных организаций.

В области жилищного законодательства компетенция Союза ССР получила расширительное толкование с изданием постановления ЦИК'а и СНК СССР «О квартирной плате и мерах к урегулированию пользования жилищами в городских поселениях» («С. З.» 1926 года, № 44, ст. 312), которое содержит весьма детальные правила, касающиеся способов исчисления квартирной платы и ее размеров в отношении отдельных категорий граждан.

Наиболее значительное расширение компетенции Союза за счет компетенции союзных республик последовало не в силу каких-либо законов, а в силу повседневной практики об'единенных наркоматов. Согласно статьи 54 Союзной Конституции и статьи 16 Общего Положения о Наркоматах, об'единенные наркоматы осуществляют свои функции, давая задания или директивы одноименным наркоматам союзных республик. При этом имелось в виду, что из центра даются лишь общие директивы и в пределах этих директив «союзные республики могут через одноименные наркоматы осуществлять свое право дополнительного законодательствования и автономного управления» [1]. В действительности же взаимоотношения между об'единенными и одноименными наркоматами сложились далеко не по такой схеме. Усиление планового момента в деятельности об'единенных Наркоматов и чрезвычайная важность правильного проведения мероприятий по поднятию производительности труда, по снижению цен и по стабилизации нашей валюты привели к тому, что об'единенные наркоматы превратились в управленческие, а не директивные ведомства. Особенно это следует сказать относительно наркомфина, циркуляры, инструкции и распоряжения которого представляют собой высшую степень возможной детализации нормативных актов. Однако, и в постановлениях других об'единенных наркоматов (ВСНХ, НКТ, Наркомторга) директивные указания встречаются чрезвычайно редко. Распоряжения по об'единенным наркоматам редактируются обыкновенно в форме, не требующей дальнейшего развития для применения на практике, и одноименным наркоматам остается лишь применять эти нормы к соответствующим правоотношениям. Сфера их деятельности в пределах директив является весьма узкой. Управленческий характер особенно резко выражается в деятельности НКФ СССР. Наиболее же директивным наркоматом следует признать Наркомторг, который предоставляет обыкновенно своим одноименным наркоматам значительную свободу маневрирования (например, в области надбавок и скидок в отношении лимитных цен). Управленческий характер об'единенных наркоматов сказался в самой форме наркоматских

---

[1]) Из речи Орахелавшили (докладчик о директивных наркоматах на 3 сессии ЦИК'а I созыва. Стенографический отчет, стр. 35).

распоряжений, которые, согласно статьи 54 Конституции и статьи 16 Общего Положения о наркоматах, должны проводиться через одноименные наркоматы союзных республик. Между тем, НКФ, НКТ, ВСНХ и Наркомвнуторг долгое время адресовали свои распоряжения непосредственно низовым органам, минуя одноименные наркоматы, и понадобилось двукратное раз'яснение Президиума ЦИК'а (25 июля 1924 года и 24 июля 1925 года), чтобы устранить эту неконституционную практику. Нельзя не упомянуть также о преобразовании ст. 69 Союзной Конституции, согласно которой за ЦИК'ами союзных республик сохраняется право амнистии, помилования и реабилитации в отношении граждан, осужденных судебными и административными органами союзных республик. Эта статья раз'яснена Президиумом ЦИК'а в том смысле, что право амнистии может распространяться и на лиц, осужденных по приговорам военных трибуналов, но при условии предварительного согласования этого вопроса с Президиумом ЦИК'а (протокол Президиума ЦИК'а № 28 от 20 ноября 1925 года).

По предметам ведения необ'единенных наркоматов некоторое расширение компетенции Союза произведено Совнаркомом СССР, издавшим постановление «О согласовании мероприятий по борьбе с эпизоотиями» («С. З.», № 9, 1925 года), в котором советам народных комиссаров союзных республик предлагается в двухмесячный срок выработать ветеринарные уставы и возложить на наркомземы издание бюллетеней о движении заразных болезней [1]).

Подводя итог преобразованиям в распределении компетенции между Союзом и союзными республиками, можно констатировать определившуюся тенденцию к расширению компетенции Союза. В этом отношении Советская федерация напоминает эволюцию федеративных отношений в Соединенных Штатах Америки. В Соединенных Штатах так же, как и у нас полномочия, не переданные Союзу, считаются закрепленными за членами Союза (поправка 10 к конституции С. Ш. и ст. 3 Конституции Союза ССР) и, таким путем, как-будто бы устраняется возможность расширения компетенции Союза. Однако, экономическая необходимость разрушила эти границы. В Америке этой экономической необходимостью была могущественная динамика развивающегося американского капитализма, а в советских республиках — стремление к единству социалистического хозяйства [2]). Такое развитие федеративных отношений вполне соответствует политике руководящей Советским Союзом Коммунистической Партии, признающей федерацию «переходной формой к полному единству». Однако, эта эволюция рассчитана на длительную эпоху,

---

[1]) Протест ЦИК'а УССР на это постановление СНК СССР был отклонен Президиумом ЦИК'а СССР в феврале 1925 года.

[2]) Рейхель, там же, стр. 96 и 97.

и мы видим, что расширение компетенции Союза не затрагивает основ взаимоотношений Союза и союзных республик, которые являются сравнительно весьма устойчивыми, при чем некоторое расширение компетенции Союза компенсируется закреплением за союзными республиками новых доходных источников, как это сделано новым положением о бюджетных правах.

На основании этого обзора преобразований Союзной Конституции можно разрешить вопрос о границах возможных изменений Союзной Конституции и гарантиях неизменности ее основных начал. Мы видели, что советские конституции представляют собою не мирные договоры борющихся классов, каждая буква которых охраняется заинтересованными сторонами, а практический план социалистического строительства, изменяемый сообразно условиям его применения. Однако, основные принципы этого плана построены в соответствии с осуществляемой Советской властью диктатурой пролетариата и проводимой ею национальной политикой. Гарантией этих основ Союзной Конституции является соотношение социальных сил в советских республиках, обеспечивающее неизменность основных начал Конституции, на страже которых стоит руководящая пролетариатом Коммунистическая Партия. Эти начала Советской Конституции, разумеется, не могут подвергаться никаким изменениям и обеспечиваются помимо социальных гарантий целым рядом правовых гарантий, из которых наибольшее принципиальное значение имеет право выхода союзных республик из Союза. Все же остальные элементы Конституции, за исключением ее социального и национального базисов, могут подвергаться изменениям в соответствии с политической и экономической необходимостью и эти преобразования свидетельствуют не об изменениях в соотношении сил правящих групп, как это имеет место в случаях преобразования буржуазных конституций, формально сохраняющих свою твердость и незыблемость, а о приспособлении советского аппарата к меняющейся социально-политической обстановке.

Таким образом, советская конституционная практика показывает, что советские конституции являются гораздо более гибкими, чем это можно думать на основании анализа конституционных текстов. Большая гибкость советских конституций на практике обусловлена тем, что право осуществления учредительных функций было истолковано в расширительном смысле и учредительные функции стали осуществляться не только С'ездом Советов, за которым практика признала исключительное право лишь на изменение основных начал конституции, но и ЦИК'ом в отношении остальных элементов конституции и даже Президиумом ЦИК'а, Совнаркомом и СТО. Поскольку учредительные акты Президиума ЦИК'а, СНК и СТО являются довольно многочисленными и постоянно повторяющимися, следует сделать вывод, что верховные органы (С'езд Советов и ЦИК) молчаливо санкционируют

эти акты, допуская в известных пределах осуществление учредительных функций высшими органами.

Здесь имеет место юридически неоформленное передоверие учредительных функций. Кроме этого фактического передоверия учредительных функций, советские конституции подвергаются значительным изменениям вследствие широко применяемого начала делегации других конституционных полномочий помимо учредительных, как например, передоверие ЦИК'ом Президиуму ЦИК'а и Совнаркому некоторых своих полномочий в области заключения международных договоров или же делегация ЦИК'ом Президиуму ЦИК'а основной законодательной работы и т. д. Это начало делегации конституционных полномочий является характерной особенностью советской конституции, как конституции однородно-классовой. В компромиссных буржуазных конституциях это начало не допускается, так как делегация конституционных полномочий повлекла бы за собой передачу важнейших государственных функций другим органам, в которых соотношение классовых и партийных влияний может быть иным, чем в тех органах, которых конституция наделяет данными полномочиями. В советских же республиках классовый и партийный состав всех органов власти является однородным и делегация не может иметь таких последствий, как в буржуазных государствах. В силу этих причин советские конституции, как «гибкие» конституции, могут быть противопоставляемы «твердым» буржуазным конституциям, и это обстоятельство имеет громадное значение для роли конституционного контроля в буржуазных и советских государствах, так как чем больше легальных возможностей отступать от конституции, тем уже сфера применения конституционного контроля.

ГЛАВА III.

ОРГАНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННЫХ БУРЖУАЗНЫХ ГОСУДАРСТВАХ.

Исторические корни конституционного контроля.

Выяснение различия в формах изменения буржуазных и советских конституций обусловливает возможность правильного понимания социального значения конституционной проверки законодательства судами в условиях буржуазного и советского государств. Однако, кроме общих условий законотворчества и характера конституций, существенное значение для роли конституционного контроля имеют самые юридические формы его организации. Древнейшей известной нам формой конституционного контроля является контроль за конституционностью вновь издаваемых законов в афинской республике. Этот контроль осуществлялся архонтами, т.-е. председателями судов, которых было девять, при чем шесть из них под именем фесмотетов должны были удостоверяться, не противоречат ли предлагаемые народу законопроекты основным началам существующего государственного строя [1]).

В средневековой Франции конституционный контроль осуществлялся судебными корпорациями — парламентами, которые пользовались правом заносить в свои протоколы королевские эдикты и ордонансы, без чего последние не получали законной силы. Парламенты отказывали в подтверждении тех ордонансов, в которых усматривали нарушение основных законов королевства или проведение неразумной политики [2]). Правда, король мог восстанавливать силу ордонансов посредством lit de justice, но парламенты все же играли значительную роль и препятствовали проведению многих весьма важных законов, например, финансовых законов Джона Ло. Социальная роль парламентов сводилась к защите прав и вольностей господствующих классов старого режима

---

[1]) М. Ковалевский „Происхождение современной демократии".
[2]) E. Lambert „Le gouvernement des juges", стр. 128.

от абсолютических стремлений королевской власти. Декретом 1790 г. парламенты были уничтожены.

В новое время конституционный контроль был введен во Франции конституцией VIII года, учредившей sénat conservateur. Законодательные органы могли опротестовывать всякий законопроект перед сенатом в десятидневный срок по принятии законопроекта. На практике сенат был послушным слугой Наполеона, издававшего явно неконституционные законы, и конституционный контроль существовал лишь на бумаге [1]). В эпоху реставрации конституционный контроль не применялся и Sénat Conservateur снова появляется при Наполеоне III в конституции 14 января 1852 г., при чем на сенат был возложен предварительный просмотр законов. Однако, и этот институт не имел практического значения. Реальное значение институт конституционного контроля получил в английских колониях Америки, где английские судьи пользовались правом проверки колониальных законов с точки зрения согласованности их с хартиями, как высшей нормой английского права [2]). После того, как колонии превратились в самостоятельные государства, традиции колониальных судов были восприняты как судами отдельных штатов, так и судами федерации. Это право американских судов проверять конституционность законов особенно укрепилось благодаря деятельности знаменитого вашингтонского судьи Маршаля, в начале XIX века. В дальнейшем институт конституционного контроля был реципирован английскими доминионами и некоторыми европейскими государствами.

Условия, благоприятствующие введению конституционного контроля.

Основной предпосылкой для возможности осуществления судами конституционной проверки законов, является, как выше указано, наличность писанной конституции в формальном смысле. В тех же государствах, как например, в Англии, где имеется лишь конституция в материальном смысле, не может быть столкновения между конституционными и обыкновенными законами, так как конституционные законы (в материальном смысле) изменяются тем же порядком, как и всякие другие законы, и закон обыкновенный отменяет конституционный, если первый издан позже второго. Там, где имеется только одна законодательная палата и конституция может быть изменяема постановлениями этой палаты в том же порядке, как и всякий другой закон, конституционный судебный контроль не может иметь места. В таких условиях, законодательная власть является всемогущей и судебная власть не

---

[1]) Barthélemy et Duez. „Droit Constitutionnel“, 1926 г., стр. 221. Шглаил, там же, стр. 403, 404.

[2]) Еллинек, там же, стр. 345.

может ограничивать деятельности законодательной власти. Интересно отметить, что в Англии попытки судебного контроля рассматривались как захват власти, и еще на заре конституционной истории Англии, за отмену парламентского акта главный судья Трассилиан был повешен, а его коллеги были изгнаны из страны.

Другой предпосылкой судебного конституционного контроля является наличность авторитетной и до известной степени самостоятельной судебной власти. Во Франции, например, где со времени революции 1789 г. судебная власть не пользовалась авторитетом и доверием, судебный контроль не получил развития и в законе 16—24 августа 1790 г., а также в конституции 3 сентября 1791 г. (раздел 2-й, глава 5, ст. 3), содержались прямые запреты судебным властям приостанавливать действие законов под какими бы то ни было предлогами [1]. Недостаточным авторитетом судебной власти об'ясняется и неудача попыток к созданию особого органа охраны конституции (Sénat Conservateur).

Условием, благоприятствующим развитию конституционного контроля, является также наличность нескольких законодательных органов иерархически соподчиненных, так как в таких условиях практические потребности заставляют судей (применяющих законы) выяснять иерархическое соподчинение законов согласно конституции страны. Предположим, говорит Брайс, что теперешний парламент (английский) разделили на четыре парламента — на Английский, Шотландский, Ирландский и Уэльский и учредили новое федеральное собрание с ограниченными законодательными правами, установленное таким законодательным актом, который не может быть изменен ни федеральным собранием, ни каким-либо из четырех парламентов, тогда стали бы возникать вопросы: с одной стороны, о совместимости постановлений федерального собрания с постановлениями основного законодательного акта, а с другой стороны, о совместимости постановлений каждого из четырех парламентов с постановлениями федерального собрания [2]. Во всех федеративных государствах получается именно такое положение, как в примере Брайса. Таким образом, в федеративных государствах судебный конституционный контроль является институтом большого практического значения.

Следует указать еще на одно условие, благоприятствующее широкому применению конституционного контроля — материальное ограничение государственной власти конституцией в форме декларации прав или установления известных общих принципов законодательства. Однако, это условие не является необходимым и лишь ограничивает сферу применения конституционного кон-

---

[1]) Barthélemy et Duez, там же, стр. 221.
[2]) Брайс „Американская республика", стр. 281.

троля. Например, у нас в СССР, как это будет показано далее, конституционный контроль находит применение, несмотря на отсутствие материальных ограничений государственной власти.

Основные формы конституционного контроля.

В тех странах, где имеются указанные условия и судебные органы осуществляют конституционный контроль, можно различать две основных системы контроля: американскую и чешскую. Нужно, впрочем, сказать, что американская система является господствующей и воспринята большинством государств, применяющих конституционный контроль. Чешская же система применяется в очень немногих государствах и попытки ее практического осуществления сделаны лишь в последнее время.

Сущность американской системы состоит в том, что конституционные вопросы рассматриваются судом лишь поскольку они возникают при решении тяжебных дел и неконституционный закон имеет отношение к разбираемому судом делу. Инициатива возбуждения конституционных вопросов принадлежит здесь сторонам в судебном процессе. По собственной инициативе, независимо от судебного казуса, суды не могут контролировать законов; они должны ждать пока не возникнет судебное дело, в котором одна из сторон будет ссылаться на противоречащий конституции закон. По словам Петигру были случаи, когда Верховный Суд Америки признавал неконституционными законы, действовавшие в течение чуть ли не ста лет [1]). Признание судом неконституционного закона не влечет за собою официального аннулирования такого закона и поэтому нередко исследователи характеризуют американскую систему в том смысле, что американские суды только не применяют неконституционных законов, но не отменяют их. Это представление основано на характеристике американских судов, данной Брайсом в «Американской республике», которая верна лишь для первого периода деятельности американских судов. Между тем, нельзя упускать из вида громадный авторитет судебных прецедентов в Америке, в силу которого закон, признанный неконституционным, фактически теряет силу. Кроме того, федеральные суды через посредство своих маршалов (лица, выполняющие прокурорские функции) привлекают к судебной ответственности те органы администрации, которые применяют законы, признанные судами неконституционными [2]). Это свое право привлечения к ответственности путем судебных приказов, выполняемых маршалами, суды применяют в таком широком об'еме, что в американской литературе вошел во всеобщее употребление термин Governement by injunction, т.-е.

---

[1]) Петигру „Торжествующая плутократия" 1922 г., стр. 166.
[2]) Lambert, там же, стр. 36, 37. В. Вильсон „Государственный строй Соединен. Штатов", стр. 36.

управление судебными приказами. Отсюда ясно, в какой степени неправ Дюги, который в последнем издании (1923 г.) своего курса конституционного права [1]), продолжает отстаивать тот взгляд, что американские суды только не применяют неконституционного закона, но самый закон теоретически и фактически остается в силе.

Однако, если за применение такого закона можно попасть под суд, то, очевидно, что он остается в силе только на бумаге.

Необходимо отметить, что функции американских судов по проверке конституционности законов самой конституцией непредусмотрены, если не считать совершенно неопределенного указания п. 1, отд. 2, ст. III, что «судебная власть распространяется на все дела, разрешаемые по праву и справедливости, которые возникнут под действием настоящей конституции». Конституционные функции американских судов установлены исключительно судебной практикой, но теперь составляют одну из существенных частей американской неписанной конституции.

Американская система конституционного контроля представляет собою логический вывод из принципа разделения властей, на котором построена американская конституция. Согласно этому принципу законодательная и исполнительная власть независимы одна от другой, а потому законодательная власть не может принудить судебную власть применять неконституционный закон, установленный верховной учредительной властью, а судебная власть, с другой стороны, не имеет права вмешиваться в законодательную деятельность и отвергает неконституционные законы только в тех случаях, когда приходится разрешать конфликты между конституционными и обыкновенными законами. Отсюда вытекает, что суды лишь в отдельных случаях оценивают конституционность законов, но специально не занимаются контролем законодательства. Их функции по охране конституции являются как бы рикошетом судебных функций.

Противоположный принцип установлен в Чехо-Словакии. Согласно закону о конституционном суде от 9 марта 1920 года, к исключительной компетенции этого суда принадлежит проверка соответствия законов, принятых национальным собранием Чехии и русинским сеймом, конституционной хартии. Конституционный суд состоит из семи судей, трое из которых назначаются президентом из кандидатов, представляемых палатой депутатов, сенатом и русинским сеймом, двое судей выбираются высшим судом и двое — высшим административным судом. Конституционные вопросы могут рассматриваться конституционным судом исключительно по инициативе высшего суда, высшего административного суда, избирательного суда, палаты депутатов, сената и русинского сейма. Конституционная проверка законов допускается только в течение первых трех лет по их издании. Рас-

---

[1]) Traité de droit constitutionnel, стр. 675.

смотрение конституционных вопросов происходит в порядке судебной процедуры в присутствии законодательных палат и правительства. Однако, судебной процедуре предшествует предварительное рассмотрение поступившего протеста при закрытых дверях, с точки зрения формальной его правильности. Решение о неконституционности законов должно быть принято квалифицированным большинством, по крайней мере, пяти голосов. Об аннулировании закона производится министром внутренних дел соответствующее опубликование в сборнике законов и декретов и в официальной газете, в последней с детальными мотивами решения [1].

Власть конституционного суда распространяется также на указы, издаваемые особым комитетом законодательных палат («Выбор»), который имеет право принимать экстренные меры впредь до нового собрания палат, даже в тех случаях, если по нормальному порядку требуется издание закона [2]. Эти указы, имеющие силу временного закона, должны быть представлены конституционному суду правительством одновременно с их опубликованием в сборнике законов и указов и конституционный суд проверяет их конституционность тем же порядком, как и конституционность законов, с той лишь разницей, что предварительная процедура не имеет места [3].

Таким образом, в противоположность американской системе чешская система устанавливает конституционный контроль, как специальную функцию суда. В соответствии с этим инициатива возбуждения конституционных вопросов составляет обязанность высших госорганов.

При этом конституционный суд лишен права рассматривать вопросы о конституционности законов по своей инициативе, чем устраняется возможность сколько-нибудь значительного политического влияния конституционного суда. В отличие от американской системы чешская не может быть согласована с принципом разделения властей, так как проверка законов осуществляется конституционным судом, как специальная его функция, а не случайно по частной инициативе, как это делают американские суды. Конституционный суд Чехии есть исключительно орган конституционного контроля законодательства и, следовательно, в его деятельности судебная функция смешивается с законодательной, что противоречит теории разделения властей. Та и другая система имеют свои преимущества и недостатки. Американская метода имеет то достоинство, что позволяет суду не торопиться с решением спорных вопросов и вместе с тем дает гарантию, что ни один из аргументов в пользу или против закона не будет упущен заин-

---

[1]) American Bar Association journal „Constitutional Court in Czechoslovakia, Август 1922 г. Дурденевский „Иностранное конституционное право“, стр. 119.

[2]) Статья 54 чешской конституции.

[3]) Weyr, там же, стр. 135.

тересованными частными лицами. Недостаток ее в том, что многие важные нарушения конституции ускользают от контроля. Вторая система, обеспечивая большую систематичность контроля, придает ему бюрократический характер (если на-ряду с публичной инициативой не допускается частная). Применение той или другой системы зависит, однако, от конкретных социально-политических условий. Так, если конституция регулирует по преимуществу взаимоотношение прав граждан и государственной власти, т.-е. построена на индивидуалистических началах, то предпочтительнее американская система, так как в таком случае частные лица будут непосредственно заинтересованы в строгой конституционности законодательства. Если же индивидуалистические начала играют незначительную роль в конституции и конституция содержит, главным образом, основы организации государственного аппарата, или порядок взаимоотношений членов федеративного государства, то предпочтительнее конституционный контроль строить по чешскому образцу. Например, в СССР, конституция которого не содержит декларации тех или других принципов материально-ограничивающих законодателя, частная инициатива не дала бы желательных результатов, так как частные лица в огромном большинстве случаев не заинтересованы в соблюдении высшими государственными органами пределов их компетенции.

Так, предположим, что СНК СССР издает какой-либо закон по народному образованию, чем будет существенно нарушен суверенитет союзных республик, гарантированный ст. 3 Союзной Конституции. Однако, в таком случае трудно было бы ожидать, чтобы в судебном процессе возник вопрос о неконституционности такого закона.

Американская система применяется в следующих государствах: 1) в некоторых государствах латинской Америки — в Аргентине (конституция 1860 г., ст. 100), в Бразилии (конституция 1891 г., ст. 60); 2) в английских доминионах — Канаде, Юго-Африке и в Австралийской федерации. В этих государствах судебная проверка конституционности законов установлена обычаем и является логическим следствием твердости конституций и ясно проведенного принципа разделения властей [1]. В текстах же конституций это право судов не оговаривается; 3) в европейских государствах судебный конституционный контроль осуществляется в Норвегии, где практика следует американскому образцу, но в конституции нет соответствующих постановлений; в Греции, где также конституционный контроль основывается только на обычае; в Румынии, где суды применяли (хотя и в узких пределах) конституционную проверку законов с 1912 года. В настоящее время по румынской конституции 28 марта 1923 года только кассационный суд в соединенном присутствии всех секций имеет право обсуждать конституционность законов и об'являть непримени-

---

[1]) В. Н. Дурденевский „Иностранное конституционное право“, стр. 60.

мыми те, которые противны конституции. Суждение о неконституционности законов ограничивается лишь случаями, возникающими в судебных процессах (ст. 103 конституции). В Португалии ст. 63 конституции 21 марта 1911 года предоставляет судам право оценивать конституционность законов и административных распоряжений, если такие вопросы возбуждаются тяжущимися [1]); в Ирландском свободном государстве, где высший суд облечен правом, согласно ст. 65 конституции 5 декабря 1922 года, решать вопросы о действительности законов, возбуждающих сомнения в соответствии их конституции. Высший суд в таких случаях действует как первоначальная инстанция.

Чешский принцип применяется в Австрии и в Мексике. Согласно ст. 139 австрийской конституции 1 октября 1920 года, конституционный суд рассматривает дела о противозаконности указов какого-либо органа власти союза или земли, по представлению одного из судов; поскольку, однако, такой указ служит основанием для какого-либо заключения самого конституционного суда, последний может рассматривать вопрос о его законности по собственному почину. Кроме этого правительство союза может поставить в конституционном суде вопрос о противозаконности указов органов власти одной из земель, а правительства земель — о противозаконности указов органов власти союза. В частности конституционный суд компетентен рассматривать вопрос о соответствии указов конституции. Согласно ст. 140 той же конституции, конституционный суд рассматривает дела о противоконституционности союзных законов по представлению правительства одной из земель; если же такой закон служит основанием для какого-либо заключения самого конституционного суда, последний может рассматривать вопрос о его противоконституционности по собственной инициативе. Другие суды республики не могут рассматривать конституционных вопросов и если такие вопросы встречаются, то они подлежат передаче в конституционный суд, при чем судебный процесс должен быть приостановлен [2]). Таким образом, конституционный суд Австрии осуществляет контроль не только конституционности законодательства, но и управления, так как под указами, упомянутыми в ст. 139 конституции, следует понимать, как указывает Кельзен [3]), все общие нормы, которые устанавливаются исполнительными органами.

Особенностью австрийской системы конституционного контроля является то, что хотя только конституционный суд может постановлять об аннулировании законов и административных рас-

---

[1]) Duguit „Traité de droit constitutionnel", стр. 680, 681. Barthélemy et Duez, там же, стр. 218 и 219.

В русской литературе превосходный обзор различных систем конституционного контроля дан в статье В. Н. Дурденевского „Судебная проверка конституционности закона" — Вопросы права 1912 г. книга 11 (3).

[2]) Статья 89 конституции.

[3]) Kelsen „Verfassungsgesetze der Osterreich Republik", стр. 252.

поряжений, но, как выше указано, конституционные вопросы могут возбуждаться всеми судами. Во всех судах конституционные вопросы могут возбуждаться заинтересованными сторонами, что дает возможность всем политическим партиям оспаривать в судебных процессах нарушения законами или указами каких-либо обеспеченных конституцией прав [1]. Следовательно, австрийская система конституционного контроля обладает некоторыми чертами сходства и с американской системой.

В Мексике, согласно статьям 101 и 102 федеральной мексиканской конституции 12 февраля 1857 года, осуществляется процедура Ампаро. Словом Ампаро (по-испански: «покровительство, помощь») называют юридический институт, состоящий в праве частных граждан и государственных органов (федерации и штатов) ставить перед судами вопрос о неконституционности законов, нарушающих индивидуальную свободу граждан или границы компетенции федеральной власти, а также властей отдельных штатов. Процесс Ампаро может быть начат не только в случаях уже происшедшего нарушения прав, гарантированных конституцией, но и тогда, когда имеется лишь угроза нарушения этих прав.

Особое положение занимает швейцарская система. В кантонах Швейцарии применяются начала американского конституционного контроля. Кантональные суды пользуются правом не применять неконституционные законы [2]) кантональных правительств.

Точно также федеральный суд может оценивать конституционность только кантональных, а не федеральных законов и лишь в тех случаях, когда коллизия конституционного или кантонального закона возникает в судебном деле. Это право федерального суда, предусмотренное ст. 113 конституции, толкуется на практике очень широко и согласно раз'яснению федерального суда, в решении от 3 июля 1885 года, всякий гражданин может обратиться в федеральный суд с жалобой на нарушение обеспеченных конституцией прав [3]). По специальному закону федеральный суд может быть наделен полномочиями (согласно ст. 114 конституции), по проверке соответствия кантональных законов и распоряжений общефедеральному законодательству о гражданской правоспособности, о торговле, о вексельном праве, об авторском праве и по другим вопросам, предусмотренным ст. 64 конституции.

В таких случаях федеральный суд осуществляет конституционный контроль по чещской системе.

Кроме описанных форм судебного конституционного контроля, нужно указать, что в некоторых американских государствах этот контроль имеет ту особенность, что он осуществляется в форме предварительной консультации судов по вопросу о кон-

---

[1]) Kelsen, там же. стр. 254 и 259.
[2]) Barthélemy et Duez, там же, стр. 219.
[3]) Barthélemy et Duez, там же, стр. 212.

ституционности законов. Такой порядок применяется в семи американских штатах [1]) и в Мексике, при чем в последней, на ряду с предварительным контролем, существует и последующий. Эта система не получила распространения, так как она с успехом может применяться лишь в небольших государствах с несложным законодательством. При развитом же законодательстве предварительный контроль затормозил бы законодательную работу.

Что касается стран парламентского абсолютизма, то судебный конституционный контроль в них не применяется, так как парламент в этих государствах является источником, как законодательной, так и учредительной власти и может беспрепятственно, на законном основании изменять конституцию. В виду этого, в Англии даже не подымается вопрос о возможности судебной проверки конституционности законов, но во Франции имеется литературное течение, пропагандирующее осуществление судами конституционного контроля. К числу сторонников конституционного контроля во Франции принадлежат: Дюги, Ориу и Лебланк [2]). Они указывают, что хотя конституция 1875 года и не воспроизвела великих принципов 1789 года, но они составляют все же законную часть конституции — это неписанная часть конституции, стоящая выше самой писанной конституции [3]). С точки зрения этой неписанной конституции судьи и должны проверять конституционность законов [4]). Другие же авторы, как, напр., Жез, возражая Дюги, указывают на слабый престиж судей во Франции [5]), их зависимость от депутатов и сенаторов (судьи во Франции назначаются министром юстиции), как на препятствие к осуществлению конституционного контроля. Бартелеми и Дюец также считают, что французские судьи не обладают достаточным авторитетом для того, чтобы проверять законодательные акты парламента и если бы они попытались это сделать, то парламент нашел бы средства разбить сопротивление судов [6]).

Этот теоретический спор ведется, очевидно, в плоскости выяснения, имеются ли во Франции определенные предпосылки для судебного конституционного контроля. Для разрешения же вопроса о том, существует ли фактически институт конституционного контроля, необходимо обратиться к судебной практике и выяснить традиции французских судов в этом отношении [7]).

Выше было указано, что Sénat Conservateur, введенный конституцией VIII г., не имел практического значения.

---

1) Larnaude, там же, стр. 204.
2) G. Jèze „Notes de jurisprudence". Revue du droit public: стр. 400.
3) L. Duguit, там же. p. 307.
4) Duguit, там же, стр. 673.
5) G. Jèze, там же, стр. 405 и 413.
6) Barthélemy et Duez, там же, стр. 222.
7) Все приводимые ниже примеры решений французских судов взяты из статьи P. Laroque „Les juges français et le contrôle des lois". Revue du droit public № 4 — 1926 г.

В эпоху Июльской монархии (1830—1848 г.г.) хотя сената-охранителя не существовало, но в судебной практике возникали вопросы о конституционности законов и суды входили в их обсуждение. Так, например, конституционный вопрос был поставлен в деле гражданина Полина. Дело это сводилось к тому, что редактор журнала National Полин был привлечен к ответственности за оскорбление личности короля, допущенное в одной статье журнала, и суд осудил его на основании закона о печати от 8 октября 1830 года. В кассационной жалобе гражданин Полин доказывал, что закон этот нарушает статьи 69 и 70 конституционной хартии, которые устанавливали, что все преступления в печати должны рассматриваться не судами, а особым жюри. Кассационный суд не удовлетворил кассационной жалобы по тем мотивам, что статьи 69 и 70 конституционной хартии лишь временно заменяли законодательство о печати. Однако, проверка конституционности закона все же имела место. Интересно также решение кассационного суда по делу двух священников Ско и Кенай. Эти лица были осуждены местным судом за организацию религиозной общины без разрешения подлежащих административных органов по ст. уголовного кодекса, предусматривающей уголовную ответственность за нарушение закона 10 апреля 1834 года об обществах. Орлеанский апелляционный суд признал, что эта статья кодекса нарушает статью 70 конституционной хартии, провозглашающую свободу отправления культа, а потому отменил приговор местного суда. Однако, кассационный суд, рассматривавший дело по протесту прокурора, не признал нарушения статьи 291 уголовного кодекса, но протест прокурора отверг по тем мотивам, что закон 1834 года об обществах не должен применяться к временным и случайным об'единениям, каковыми являются собрания для отправления культа.

В эпоху второй республики (1848 года) кассационный суд дважды входил в рассмотрение вопроса о конституционности закона 9 августа 1849 года, предусматривавшего подсудность военным органам всех граждан во время осадного положения. Жалобщики по этим делам указывали, что закон 9 августа 1849 года противоречит статье 4 конституции, согласно которой никто не может быть лишен судебной защиты. Кассационный суд признал, что закон 9 августа не нарушает конституции, так как статья 116 конституции предоставляет законодателю определять условия и режим осадного положения.

Государственный переворот 2 декабря 1851 года, совершенный Наполеоном III, помешал кассационному суду развить свою деятельность в области конституционного контроля. По конституции 14 января 1852 года снова был восстановлен сенат-охранитель, на который был возложен предварительный контроль законов. Однако, практически сенат этот никакого значения не имел [1]).

---

[1]) Barthélemy et Duez, там же, стр. 221.

В период между 1870 и 1875 годами во Франции не было конституции, а потому не могло быть и конституционного контроля, который необходимо должен базироваться на твердом тексте конституции. Правда, 30 июля 1873 года трибунал по конфликтам рассматривал дело гражданина Пелетье, по которому низшая инстанция приняла решение относительно несогласованности декрета 1870 года о печати с конституцией VIII года. Однако, трибунал по конфликтам совершенно правильно не принял во внимание постановлений конституции VIII года, которую нельзя было считать действующей, а ограничился истолкованием декрета о печати 19 сентября 1870 г. [1]).

После принятия конституции 1875 г. конституционные вопросы несколько раз возникали в практике государственного совета. Так, например, в деле гр-на Деляру конституционный вопрос заключался в требовании со стороны этого гражданина освободить его от уплаты страховых взносов, предусмотренных законом 9 апреля 1898 года. По мнению гражд. Деляру этот закон нарушил ст. 13 декларации прав человека и гражданина 1789 года, согласно которой налоги могут взыскиваться для содержания вооруженных сил и для расходов по управлению, страховые же взносы поступают не государству, а в страховой фонд, обеспечивающий, по утверждению Деляру, уплату страхового вознаграждения несостоятельными предпринимателями за счет состоятельных. В решении по этому делу государственный совет отказал гражданину Деляру в его требовании по тем мотивам, что страховое вознаграждение взыскивается на основании закона 9 апреля 1898 года, существование которого истец не оспаривал. Таким образом, государственный совет оставил без рассмотрения вопрос о конституционности, может быть, потому, что формально декларация прав человека и гражданина, на которую ссылался гражданин Деляру, не является действующим конституционным законом. В других же случаях государственный совет проверял конституционность законов. Сюда относится решение от 28 июня 1918 года, признававшее законность декрета 11 сентября 1914 г., согласно коему на время войны было приостановлено действие ст. 65 закона 22 апреля 1905 года, обязывавшей нанимателя предупреждать служащих об увольнении. К такому заключению государственный совет пришел путем расширительного толкования ст. 3 конституции, в силу которой президент имеет право принимать меры для обеспечения действия законов, а декрет 10 сентября 1914 года является именно такой мерой. В решении от 14 мая 1920 г. государственный совет признал конституционным закон от 30 ноября 1917 года, который запрещал изготовление и продажу бисквитных изделий, конфет и пирожных. Основанием издания этого закона государственный совет признал, так же как и в предыдущем решении, ст. 3 конституции 1875 года.

---

[1]) G. Jèze „Notes de jurisprudence“. Revue du droit public, стр. 400.

Таким образом, государственный совет хотя и толкует конституцию в очень либеральном смысле по отношению к действиям правительства, но считает возможным осуществлять конституционную проверку законов. Кассационный же суд держится другого мнения по этому вопросу. В решении от 22 октября 1923 года кассационный суд подтвердил лишь свое право проверять «внешнюю конституционность законов», т.-е. право удостоверяться в том, что закон действительно исходит от законодательных органов в установленном порядке. Следовательно, в случаях сомнений суд может проверить, утвержден ли закон обеими палатами и опубликован ли в надлежащем порядке правительством. Если же закон утвержден, например, только одной законодательной палатой, то он не может быть признан действующим.

Что же касается проверки внутренней конституционности, то кассационный суд от такой проверки отказывается. Вопрос о внутренней конституционности возник по поводу назначения палатой депутатов 11 мая 1924 года особой комиссии по обследованию избирательных фондов, при чем комиссии были предоставлены судебные полномочия в соответствии с законом 23 марта 1914 года. Некоторые политические деятели отказались давать показания этой комиссии под присягой и возбудили вопрос о неконституционности закона 1914 года. По этому поводу кассационный суд принял решение в том смысле, что судебные власти могут только применять законы, а не проверять их правильность.

Трибунал по конфликтам в решении от 16 июня 1923 года также признал, что суды не имеют права оценивать законность административных регламентов. Отсюда следует заключить, что суды тем более не могут оценивать конституционность законов.

Таким образом, в современной Франции конституционный контроль может осуществляться только государственным советом, хотя трудно ожидать, чтобы государственный совет пошел далее вышеуказанных робких попыток сопоставления законов с текстом конституции в тех случаях, когда требуют обстоятельства дела. Другие же судебные органы не могут осуществлять конституционного контроля, если не считать проверки «внешней конституционности».

Следовательно, «внешняя» проверка конституционности законов не есть проверка действий законодательной власти, а лишь установление факта существования закона. Такой внешний контроль конституционности применеяется и в тех государствах, в которых не существует внутреннего контроля конституционности законодательства и даже в государствах с наиболее гибкими конституциями. Так, например, проф. Орландо, являющийся принципиальным противником института судебного конституционного контроля, указывает, что в Италии, где не существует конституции в формальном смысле, судьи все же обязаны удостоверяться в действительности применяемых законов, т.-е. проверять,

соблюдены ли конституционные формы [1]. Без такой проверки судебные споры могли бы разрешаться на основании актов, которые не являются законами, а лишь вследствие какой-либо случайности опубликованы, как закон, или только украшены этим названием. Таким образом, проверка внешней конституционности должна применяться во всех государствах, независимо от степени гибкости конституций. В частности, у нас в СССР нет никаких оснований не признавать за всеми судебными установлениями права проверки законов с точки зрения правильности их издания.

Бартелеми и Дюец указывают, что вопрос о проверке существования законов и вопрос о конституционном контроле законов связаны лишь внешним образом и, по существу, первый из этих вопросов не имеет отношения к проблеме конституционности законодательства [2]. С этим мнением нельзя согласиться, так как, проверяя существование закона, судебные органы этим самым контролируют выполнение тех статей конституции, которые предусматривают порядок проведения законов в законодательных органах и порядок их опубликования.

---

[1] В. Орландо „Принципы конституционного права", стр. 244.
[2] Там же, стр. 220.

ГЛАВА IV.

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В БУРЖУАЗНЫХ ГОСУДАРСТВАХ.

Недостаточность формально-догматического изучения конституционного контроля.

Всякий юридический институт получает полное свое оформление только в процессе практического его осуществления. Лишь изучение практики применения юридического института в определенных социально-политических условиях может дать правильное представление о составных элементах этого института и его социальной роли. Один только логический анализ соответствующих юридических норм не может раскрыть реальное значение юридического института в различных социальных условиях. Эти соображения вполне применимы и к институту конституционного контроля. Формально догматическое изучение этого института может привести к совершенно неправильному пониманию его социальной роли. Так, например, L. Duguit в своей книге «Souveraineté et liberté», исходя из логического анализа понятия конституционного контроля, приходит к выводу, что проверка конституционности законов осуществляемая беспристрастным судебным органом, является лучшей гарантией подчинения власти высшему праву [1]). Такой вывод относится не к реальному институту конституционного контроля, но к его идеально логической структуре. Между тем, изучение практики конституционного контроля ставит под сомнение прежде всего беспристрастность судебных органов, осуществляющих конституционную проверку законов. В действительности, конституционный контроль выполняет не только то целевое назначение, которое придает ему законодатель или теория права, а определенную социальную функцию, обусловленную социально-политическими условиями данного государства и тем местом, которое занимают органы конституционного контроля в системе государственного аппарата. При изучении конституционного контроля, так, как он осуществляется

[1]) L. Duguit „Souveraineté et liberté, стр. 200 и 204.

на практике, необходимо, прежде всего, отрешиться от мысли, будто бы органы конституционного контроля представляют подобие логической машины, очищающей текущее законодательство от законов, логически несовместимых с конституцией, как основным фундаментом всего законодательства. В современном государстве — государстве ожесточенной классовой борьбы, суд или другой орган конституционного контроля не может не вовлекаться в орбиту социально-классовых отношений и играет определенную роль в этой борьбе. Разумеется, социально-классовая роль конституционного контроля резко противоположна в буржуазном и пролетарском государстве, и изучение практики конституционного контроля в этих двух типах государств должно выявить те различные социальные силы, которые находят выражение в деятельности органов конституционного контроля, и те классовые и групповые интересы, которые достигаются путем конституционного контроля. Такое изучение конституционного контроля возможно лишь при условии установления тесной связи функций конституционного контроля со всей социально-политической обстановкой. Богатый материал для изучения практики конституционного контроля дает деятельность американских судов, которые применяют конституционную проверку законов с начала XIX века и до настоящего времени. В европейских же государствах конституционная практика судов дает слишком мало материала для социологических выводов. Это происходит, главным образом, потому, что авторитет судов в тех европейских странах, которые допускают конституционный контроль, слишком незначителен, и они не могут выступать в качестве фактора самостоятельного политического значения.

Общий характер конституционного контроля в европейских государствах.

Полное подчинение суда правительственной власти устраняет возможность сколько-нибудь серьезной постановки конституционного контроля. Так, например, бывший австрийский, имперский (административный) суд, члены которого назначались из среды высшей бюрократии, признавал конституционными явно незаконные указы австрийского императора [1]). Гораздо большее значение имеет практика швейцарских судов. Они выполняют довольно заметную роль, разбирая дела о нарушении гарантий, обеспеченных конституцией; как например, равенства перед законом и других гражданских прав [2]). Повидимому, таким контролем за деятельностью федеральных и кантональных должностных лиц с точки зрения конституции ограничиваются конституцион-

---

[1]) А. Евтихиев. „Законодательство и суд в демократии" сборн. статей по пролетарской революции и праву, № 1, 1918 г., стр. 32 и 33.

[2]) В. Вильсон. „Государство", стр. 295.

ные функции швейцарских судов. Крупных политических вопросов они не разрешают, так как не обладают достаточной независимостью. Даже федеральный суд стоит в прямой зависимости от союзного собрания, которое выбирает судей каждые три года [1]). Во всяком случае, швейцарские суды являются органами охраны основ буржуазного правопорядка, но в пределах преимущественно контроля над администрацией, а не над законодательством.

Верховный суд Норвегии выступает по более значительным вопросам. Так, например, 3 июня 1890 года он отказал в применении одного закона, которому придана была обратная сила вопреки ст. 97 конституции, воспрещающей издание такого рода законов. 2 февраля 1893 года окружный суд Христиании также отказал в применении закона, допустившего принудительное отчуждение имущества без вознаграждения, и тем нарушившего статьи 104 и 105 конституции, воспрещающие конфискацию или экспроприацию движимого и недвижимого имущества без вознаграждения [2]). Однако, эти выступления норвежских судов по конституционным вопросам слишком эпизодичны и не позволяют вынести какихлибо заключений общего характера. В Чешской республике, несмотря на существование специального конституционного суда, в течение шести лет не было случаев отмены законов конституционным судом, а это об'ясняется тем, что конституционный суд не имеет права рассматривать конституционные вопросы по собственной инициативе [3]) и, следовательно, проводить самостоятельную политическую линию. Предоставление же инициативы возбуждения конституционных вопросов палате депутатов и сенату вряд ли имеет практическое значение, так как, по общему правилу, палаты не будут опротестовывать принятые ими законы, и такое опротестование возможно лишь в случае конфликта между палатой депутатов и сенатом, когда палата депутатов принимает закон, несмотря на отклонение его сенатом (§ 41 конституции). Между тем, такого рода конфликты могут быть лишь в исключительных случаях, вследствие однородного социального состава палаты депутатов и сената. Что касается проверки конституционности указов комитета законодательных палат, то, по имеющимся сведениям, такая проверка осуществлялась в 1920 году по вопросу о допустимости делегации законодательной власти, каковой вопрос был разрешен конституционным судом в отрицательном смысле [4]).

Приведенные данные о конституционном контроле в европейских государствах показывают, что этот институт не получил значительного практического значения в этих государствах.

---

[1]) В. Вильсон, там же, стр. 293.

[2]) Barthélemy et Duez, там же, стр. 219.

[3]) По свидетельству Weyr'a в течение 6 лет в конституционный суд не поступило ни одного предложения относительно признания неконституционности каких-либо законов.

[4]) Weyr, там же, стр. 137.

что об'ясняется, главным образом, недостаточным политическим авторитетом судов по сравнению с авторитетом законодательных органов.

Конституционные полномочия американских судов и характер взаимоотношений между судебной и законодательной властью в Соед. Штатах Америки.

В противоположность европейским судам, американские суды осуществляют функции конституционного контроля в столь широких пределах, что эти их функции приобрели крупное политическое значение и суды стали одним из основных элементов конституционной машины. Эти конституционные функции осуществляются всеми американскими судами, а не только верховным судом Соед. Штатов, как это иногда неправильно представляют. Однако, верховный суд Соед. Штатов играет первенствующую роль, поскольку конституционные вопросы, возбужденные в низших судах, обыкновенно восходят на окончательное разрешение в верховный суд Соед. Штатов. Насколько значительна деятельность последнего по конституционным вопросам видно из того, что до 1913 года им признано неконституционными 33 акта конгресса и более 200 законодательных актов штатов [1]).

Прежде чем характеризовать конституционную деятельность американских судов, необходимо остановиться на порядке назначения судей. В Америке, как известно, существуют параллельно две системы судов — федеральные суды и суды штатов. Судьи федеральных судов назначаются президентом с согласия сената и сохраняют свои полномочия пожизненно [2]). При этом должности судей, как верховного суда, так и судов II и III разряда, раздаются лицам, принадлежащим к партии президента республики [3]). Однако, вследствие медленности изменения в составе судов, личный состав их нередко свидетельствует о преобладании не той политической партии, которая стоит у власти, а той, которая ей предшествовала. Судьи штатов избираются обыкновенно населением штата, в некоторых случаях — законодательными собраниями и в некоторых штатах назначаются губернатором. Судьи штатов, в большинстве случаев, избираются на определенный срок [4]). Назначение судей штатов определяется партийными соображениями в такой же степени, как и назначение федеральных судей.

Деятельность федеральных судов и судов штатов в области конституционного контроля связаны путем перенесения судебных споров в определенных случаях из судов штатов в федеральные

---

[1]) Barthélemy et Duez „Traité élémentaire de droit constitutionnel" стр. 215.

[2]) Вильсон. „Государство", стр. 483.

[3]) Брайс, там же, стр. 299 и 302.

[4]) Вильсон, там же, стр. 441 и 442.

суды. Это допускается согласно судебного устава 1789 года в тех случаях, когда судом штата признан неконституционным федеративный закон, или когда был затронут вопрос о законной силе какого-либо статута одного из штатов, в виду того, что он не согласован с федеральной конституцией и суд признает его законную силу [1]). По судебному уставу 1789 года решение суда штата является окончательным, если суд признает, что закон штата нарушает федеральную конституцию. Однако, по закону 1914 года, верховный суд Соединенных Штатов получил право контроля и этих решений, но нужно сказать, что суды штатов стараются избежать контроля федерального верховного суда, оспаривая законность статутов по их несогласованности не с федеральной конституцией, а с конституциями штатов, которые они толкуют бесконтрольно [2]). Вследствие такой связи между федеральными судами и судами штатов, конституционные вопросы обыкновенно переносятся в федеральные суды.

Конституционные вопросы, как это указано выше, разрешаются американскими судами лишь поскольку они возникают при решении тяжебных дел, и суду приходится применять закон, конституционность которого возбуждает сомнение. Законы, признанные неконституционными, формально не отменяются, но не применяются при разрешении судебного дела. Очень часто сами судьи представляют дело так, будто бы суды пользуются только отрицательной властью неприменения неконституционных законов [3]). Однако, по существу, признание неконституционности закона влечет за собой фактическое его аннулирование, поскольку закон не может быть применен ни судебными, ни административными органами, как это показано выше. Больше того, права, приобретенные на основании неконституционного закона, теряют силу, и если правительство, например, взимало налог в течение некоторого времени на основании закона, признанного впоследствии неконституционным, то оно возмещает деньги, поступившие в государственные кассы [4]). Впрочем, к правительству не могут быть пред'явлены подобные претензии без его согласия, так как было бы финансовым абсурдом требовать возврата таких сумм во всех такого рода случаях у государства, живущего на определенном бюджете.

Таким образом, проверка законов осуществляется американскими судами лишь в той мере, в какой эта проверка необходима для выполнения судебных функций. Формально суды остаются в пределах своей компетенции и не вмешиваются в деятельность

---

1) Брайс, там же, стр. 258 и 259.

2) Lambert „Le gouvernement des juges aux Etats—Unis, стр. 79.

3) См. мнение судьи Сутерленда, приведенное в статье G. Rice „La constitutionnalité de la législation du travail aux Etats—Unis“. — Revue internationale du travail. Novembre 1926 г., стр. 648.

4) Larnaude „Bulletin mensuel de la societé de législation comparée“, № 4 — 5, 1902 г., стр. 203.

законодательной власти. Однако, об'ективным результатом судебной проверки конституционности применяемых судами законов является аннулирование законодательных актов, признаваемых судами противоречащими конституции. Вследствие этого, суды приобретают значение фактора, противодействующего законодательству, и становятся органом борьбы с законодательной властью. Хотя конституционные вопросы возбуждаются отдельными тяжущимися, но редко случается, чтобы оспариваемый закон приносил вред только одному индивидууму. Этот индивидуум в большинстве случаев является представителем более или менее значительной общественной группы и очень часто действует в интересах партии, побежденной в законодательной палате. В соответствии с этим самые заседания верховного суда приобретают характер парламентских дебатов: речи адвокатов, заключение генерального аторнея, изложение мнений судей, оставшихся в меньшинстве — все это делает суд ареной социально-политической борьбы наподобие парламента. В результате такого рода судебных прений парламентский закон может быть аннулирован, и в Америке такая судебная практика, тормозящая развитие законодательства по наиболее важным социальным вопросам, стала обычным явлением. Это дает основание некоторым исследователям считать, что в противоположность Англии и Франции, где судебная и исполнительная власть подчинена законодательной, в Америке соотношение властей изменилось в пользу судебной власти, которая подчинила две другие власти своему контролю и установила вместо парламентского правления правление судей [1]. Такое представление является все же преувеличением роли американских судов, так как соотношение между законодательной и судебной властью в Америке вовсе не характеризуется господством первой над последней. Вопрос о взаимоотношении конгресса и верховного суда получил освещение с различных точек зрения в прениях, которые имели место в сенате Соед. Штатов в июле 1909 года по вопросу о законопроекте сенатора Кемминса, содержание коего было аналогично закону о подоходном налоге, который был в 1894 году признан верховным судом неконституционным. В этих прениях были высказаны две противоположные точки зрения. Одни сенаторы (Boots) указывали, что принятие подобного закона подорвет авторитет судебной власти и нарушит принципы разделения властей, так как предлагаемый конгрессу закон имеет целью аннулировать судебное решение [2]. Другие сенаторы (Hughes и Cummins) ссылались на то, что в конституции не содержится никаких запретов относительно обсуждения конгрессом вопросов, которые были предметом обсуждения в верховном суде. Сущность разделения властей, —

---

[1] Lambert „Le gouvernement des juges". стр. 16.

[2] Political science quarterly. Volume XXV. March. 1910. „Congress and the Supreme Court".—Harold M. Bowman, стр. 20—22.

говорили они, — состоит в том, чтобы каждая из властей была независима от влияния и контроля другой власти, поэтому конгресс может в пределах своей компетенции издавать любой закон, независимо от взглядов верховного суда. Верховный же суд может, со своей стороны, подвергать конституционной оценке всякий акт конгресса. Если конгресс полагает, что суд совершил ошибку, признавая какой-либо закон неконституционным, то он может снова издать такой же закон и попытаться убедить суд в неправильности его мнения. Таким образом, судебная и законодательная власть могут вести между собою спор вполне легальным путем, каждая в пределах своей компетенции [1]). Повидимому, последняя точка зрения выражала взгляды большинства сената и в дальнейшем законодательная власть все же настояла (после двадцатилетней борьбы) на своей точке зрения, использовав свое право дополнения конституции. Конституция была дополнена 25 февраля 1913 года 16-ой поправкой, которая раз'ясняла п. 1 8 отдела, ст. 1 конституции в смысле, противоположном толкованию верховного суда. Таким образом, на этом типичном случае можно убедиться, что законодательная власть в Америке вовсе не подчиняется судебной. Помимо поправок к конституции в руках законодательной власти имеется еще целый ряд средств для того, чтобы сломить сопротивление судебных властей. Прежде всего, конгресс может увеличить число судей, а президент может смещать судей с согласия сената. Кроме того, все права верховного суда по конституционному контролю, как указано выше, не зафиксированы в конституции и полномочия его основаны на судебном уставе 1789 года, который может быть изменен конгрессом в нужный момент. Следовательно, нет оснований считать, что в Америке судебная власть является господствующей и для правильного понимания конституционной практики американских судов необходимо уяснить, что государственная машина Соед. Штатов Америки допускает перманентную борьбу законодательной и судебной власти, при чем законодательная власть является в этой борьбе лучше вооруженной и победа в конечном счете остается за нею.

В последнее время нередко указывают, что верховный суд Соединенных Штатов узурпировал право проверки конституционности поправок к конституции и этим поставил себя над законодательной властью. Действительно, в 1919 г. верховный суд рассматривал вопрос о конституционности XVIII поправки, воспрещающей производство и продажу опьяняющих напитков, а в 1922 г. вопрос о конституционности XIX поправки, предоставляющей избирательные права женщинам. Однако, в своих решениях по этим вопросам верхсуд подверг обсуждению лишь вопрос о том, соблюдены ли требования ст. V конституции относительно порядка проведения поправок через законодатель-

[1]) M. Bowman, там же, стр. 23, 26, 27 и 29.

ные органы. Так, верхсуд отверг доводы истцов о том, что поправка конституции должна быть принята двумя третями всех членов каждой палаты конгресса и что референдум не может применяться к утверждению поправок по тем соображениям, что ст. V конституции говорит только о двух третях голосующих членов конгресса, а вопрос о референдуме есть вопрос внутреннего законодательства штатов. Возражения же истцов по поводу материального содержания поправок верхсуд оставил без рассмотрения [1]). Таким образом, верхсуд ограничился лишь проверкой внешней конституционности поправок. Такая внешняя проверка конституционности поправок вовсе не свидетельствует об узурпации верхсудом учредительных функций и не вносит чего-либо принципиально нового во взаимоотношения судебной и законодательной власти. Если же суды станут проверять внутреннюю конституционность поправок, то этим будет ограничена учредительная власть, вопреки ст. V конституции, которая для вступления в силу поправок к конституции вовсе не требует ратификации их верхсудом.

Твердость американской конституции и другие условия, благоприятствующие судебному контролю законодательства.

Широкое развитие судебного конституционного контроля в Америке обусловлено, прежде всего, именно этим свойством американской государственной машины, допускающей более или менее независимое функционирование основных ее составных частей в соответствии со строго проведенным принципом разделения властей. Несмотря на значительную эволюцию, которую претерпела американская система управления в сторону расширения прав федеральной власти и, в особенности, усиления влияния конгресса на всю систему управления, все же разделение властей продолжает оставаться характерной особенностью американской конституции. В соответствии с этим принципом, судебная власть обладает достаточной степенью независимости, чтобы противопоставлять политике правительства свою судебную политику. При этом, американские суды, помимо своего официального независимого положения пользуются громадным авторитетом, который они сумели приобрести в течение прошлого столетия. Этот авторитет, в соединении с гарантиями независимости (пожизненное назначение федеральных судей), дает судам возможность вступать в спор с законодательной властью по самым боевым вопросам социального законодательства. На ряду с таким авторитетом судебной власти, сила законодательных распоряжений в Америке является несравненно меньшей, чем в европейских государствах, вследствие взгляда на закон, как на подчиненный источник права, в чем находит отражение меньшая степень авторитета власти

---

[1]) E. Lambert „Le gouvernement des juges aux Etats—Unis“, стр. 115—119.

в Америке, чем в Европе. Вследствие этого, суды могут с успехом опираться в своей критике законодательства на идеологию господствующих классов, находящую выражение в «общем праве». Развитию судебного конституционного контроля способствуют также и особые свойства американской конституции, которая отличается исключительной твердостью, так как поправки к конституции могут предлагаться лишь двумя третями конгресса или особым конвентом, созываемым по требованию законодательных собраний двух третей отдельных штатов, и вступают в силу только после ратификации их законодательными собраниями или конвентами трех четвертей отдельных штатов. Такая твердость американской конституции не позволяет избегать конституционного контроля путем проведения законодательных мероприятий в порядке изменения конституции. Лишь в исключительных обстоятельствах законодательная власть решается приводить в движение столь сложную машину конституционных поправок. Это дает возможность судам оказывать чрезвычайно серьезное сопротивление законодательной власти, что было бы невозможно при наличии более гибкой конституции. В Чехии, например, в случае конфликта между законодательными палатами и конституционным судом, достаточно голосования трех пятых членов законодательных палат для того, чтобы изменить статью конституции или же истолковать конституцию в смысле, противоположном толкованию конституционного суда. В Америке же законодательные палаты, в большинстве случаев, должны терпеть противодействие судов законодательным мероприятиям до того момента, пока общественное мнение всей федерации не станет на сторону законодательной власти. Благодаря этому американские суды сделались общепризнанным органом истолкования конституции и, в частности, третейским судьей по вопросам разграничения властей и разделения компетенции между союзом и отдельными штатами [1].

Методы конституционного контроля американских судов.

Методы конституционного контроля американских судов определяются в зависимости от материального содержания самой американской конституции, с одной стороны, и от принятых американскими судами способов толкования законов, — с другой стороны. Американская конституция регулирует три основных группы правоотношений: во-первых, правоотношения между федеральной властью Соед. Штатов и властями отдельных штатов, разграничивающие компетенцию федерации от компетенции штатов, во-вторых, правоотношения между законодательной, судебной и исполнительной властью федерального правительства, и, в-третьих, правоотношения между индивидуумом и госу-

---

[1] M. Bowman, там же, стр. 32 и 33.

дарством, соблюдение коих обязательно, согласно конституции, как для властей федерации, так и отдельных штатов. В соответствии с этим содержанием конституционного закона, основанием к отмене законов являются, главным образом, ссылки на нарушение принципа разделения властей и на сответствующие статьи конституции, на нарушение прав граждан, гарантированных 1, 5 и 14 поправками к федеральной конституции, и на нарушение границ компетенции союза и штатов, определенных в 8 отделе ст. 1 конституции. При этом, нужно отметить, что и 1 и 5 поправки конституции толкуются как принципы индивидуальной свободы, ограничивающие федеральное правительство, а 14 поправка—как ограничивающая в том же направлении власти штатов. На основании 1, 5 и 14 поправок конституции, суды признают неконституционными законы, исходя из трех главных оснований: 1) «Deprivation of liberty»; 2) «Deprivation of property», и 3) «Impairing the obligation». Первое они понимают, как гарантию неограниченного проявления гражданами их экономической активности, второе, как отрицание какого бы то ни было ограничения права собственности, и третье, как недопустимость ограничения свободы договоров. Из этого видно, что конституционные тексты суды толкуют так же, как и другие законы, в духе common law.

Толкуя законы, американские суды вовсе не стремятся выявить волю законодателя, а определяют смысл закона в свете традиций, выработанных судами. Всякий новый закон, говорит Ламбер, американские судьи сопоставляют не с предшествующим законодательством, а с предшествующими судебными прецедентами [1]). Взаимоотношения между законодательством и общим правом построены на началах господства общего права. На закон смотрят, как на подчиненный источник права, который не должен нарушать общих начал common law. Поэтому толкование законов состоит в так называемой «конструкции» их в соответствии с нормами common law. Существует общее правило, что закон не должен пониматься, как изменяющий common law, за исключением тех случаев, когда отмена нормы common law прямо выражена в законе. Технически это выражается в правиле, что законодательные акты, противоречащие общему праву, должны толковаться ограничительно [2]). Помимо этих методологических особенностей толкования конституции, как закона, декларирующего принципы общего права, нужно сказать, что американские суды учитывают в своих решениях не только юридические начала, но и социально-политические условия и потребности государства. Такой практический подход к рассматриваемым вопросам характеризует всю конституционную деятельность американских судов и является одной из основных причин их популярности.

---

[1]) Lambert „Le gouvernement des juges", стр. 131.
[2]) Lambert, там же, стр. 132.

Характерным примером может служить решение верховного суда Соединенных Штатов по вопросу о законности выпуска федеральным правительством бумажных денег. Вопрос этот был поднят во время войны за независимость и верховный суд, признав законность выпуска бумажных денег, мотивировал это тем, что конгресс имеет право, согласно отдела 8, ст. 1 конституции, издавать все законы, которые будут необходимы для осуществления полномочий правительства Соединенных Штатов. Одним из таких полномочий является право об'являть войну и содержать армию и флот, а для войны нужны деньги и, поэтому федеральное правительство может добыть эти деньги тем путем, каким находит удобным. После того, как война кончилась, суды придумали другое обоснование права выпуска бумажных денег и стали ссылаться на п. 2 отд. 8 ст. 1 конституции, предоставляющий конгрессу заключать займы за счет Соединенных Штатов. Благодаря такой практической гибкости судебных решений, конституция постепенно приспособлялась к изменяющимся жизненным условиям в соответствии с нуждами и интересами господствующих групп [1]). Однако, было бы ошибочно из этого заключить, будто бы американские суды не стесняются рамками законности. Напротив, судебные решения американских судов характеризуются строго юридическим подходом к рассматриваемым вопросам и изобилуют ссылками на законы, судебные решения и научные труды, что делает их похожими на юридические диссертации. Соображения же целесообразности и своевременности (of reasonableness и expediency) применяются лишь в случаях, когда ни законы, ни common law не дают ответа на вопросы, стоящие перед судом. Это исключительные случаи, выходящие за пределы правопорядка, когда требуется установление новых принципов, которые разрешали бы очередные социально-политические затруднения путем компромисса с основными началами действующего права. Такие случаи возможны лишь в моменты крутых исторических поворотов, когда новые экономические условия не поддаются старым методам правового регулирования. Именно в последние годы, как это будет показано ниже, проявление в правовом обороте новых социально-политических сил ставит суды в необходимость чаще пользоваться соображениями своевременности и целесообразности для того, чтобы судебные решения давали практическое разрешение социальным конфликтам, а не запутывали их, но это достигается путем определенных из'ятий из действия начал общего права.

Что касается последствий признания законов неконституционными, то они не ограничиваются неприменением таких законов в судебных делах. Как указано выше, суды широко пользуются своим правом обращать к административным органам и частным лицам судебные приказы (в порядке совестной юрисдикции), вос-

---

1) M. Bowman, там же, стр. 33.

прещая применять неконституционный закон [1]. В частности, по делам о трудовых отношениях суды обращают свои приказы, как против непосредственных исполнителей неконституционного закона (например, против лидеров профсоюзов), так и против рабочих определенного предприятия и даже против всех членов профсоюза, проводящего стачку, бойкот или другие незаконные, по мнению суда, мероприятия [2]. В последнем случае штрафы, налагаемые судами, распределяются между всеми членами профсоюза. Таким образом, судебные приказы являются как предупредительным, так и карательным орудием. Всякий предупредительный приказ, воспрещающий определенное действие, в случае его нарушения, влечет за собою приказ карательного свойства. Отсюда ясно, что судебные приказы составляют надежную гарантию судебных заключений о неконституционности законов. Закон, признанный неконституционным, утрачивает силу — становится ничтожным. Момент утраты силы закона, очевидно, совпадает с моментом судебного решения о неконституционности. Впрочем, по этому вопросу существует несколько мнений, рассмотрение которых представляет интерес с точки зрения изучения юридической техники, но выходит за пределы настоящего исследования.

Рассмотрим теперь, как в конкретных случаях американские суды применяли указанные методы. При анализе деятельности американских судов наиболее удобно разбить судебные решения на две основных группы: во-первых, на решения по вопросам компетенции федерального правительства и правительств штатов, а также по вопросам разграничения деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти федерального правительства и, во-вторых, решения по вопросам о конфликтах между государством и гражданами по поводу гарантированных конституцией гражданских прав. Вопросы второго порядка преобладали с начала конституционной деятельности судов, т.-е. с 1803 г. и до 80 годов прошлого столетия [3].

Деятельность американских судов с 1803 г. до 80 годов XIX столетия.

Начало этой деятельности судов положило решение по делу Marbury v. Madison furnishes, по которому верховный суд признал, что закон является неконституционным, коль скоро он устанавливает прямо налог без распределения его между отдельными штатами [4]. С этого времени и до смерти верховного судьи Маршалла в 1835 г., верховный суд стремился к расширению прав федераль-

---

1) Lambert, там же, стр. 36, 3

2) Lambert et Brown „La lutte judiciaire du Capital et du Travail organisés", стр. 426.

3) Lambert, там же, стр. 32.

4) B. Andrew, C. Mc. Laughlin. Приведено у Евтихиева в той же статье. стр. 30.

ного правительства. Так, например, в 1832 г. верховный суд предписал штату Георгия освободить из заключения тех, кто был арестован на основании местного статута. С 1835 года и до начала междоусобной войны в судах преобладала демократическая партия, и они не проявляли централистских тенденций. Из решений этого периода следует отметить решение 1857 года по делу Дред Скотта, которым была признана законность рабства в тех штатах, в которых рабство не было отменено. После окончания междоусобной войны в верховном суде стали преобладать республиканцы, которые поддерживали конгресс в его стремлениях к централизации власти [1]). Характерными особенностями этого периода деятельности судов является стремление судов к строгому обоснованию своих решений на тексте конституции и отказ от вмешательства в чисто политические вопросы [2]). Это было, говорит Ламбер, не больше, чем контроль компетенции, который ограничивался проверкой лишь права законодателя регулировать те или другие области, но не касался того, как законодатель осуществляет свои права. Законы признавались неконституционными лишь в случаях, не оставлявших сомнений. Судьи считали, что недостаточно признать закон несправедливым или опасным, чтобы об'явить его неконституционным, и что это грозное оружие (признание неконституционности) не должно употребляться судами для противопоставления их доктрины социальной морали или экономической справедливости доктринам законодателя [3]).

Таким образом, в первый период своей деятельности американские суды выступали в качестве арбитров между федеральным правительством и правительствами штатов и эта их важная роль снискала им громадную популярность, вследствие чего к концу XIX века верховный суд соединенных Штатов стал пользоваться непререкаемым авторитетом. Случаи резких конфликтов между судами и конгрессом были сравнительно редки, кроме упомянутого дела Дред Скотта. Следует отметить еще одно решение, предоставившее частному лицу пред'являть иск (в федеральном суде) к одному из штатов. Это решение, вызвавшее протесты со стороны правительства штатов, было аннулировано одиннадцатой поправкой конституции. Таким образом, говорит Брайс, было исправлено неправильное об'яснение конституции [4]). Между тем, в этом судебном решении вовсе не было неправильного толкования конституции. Напротив, оно было обосновано на ясно выраженном постановлении отдела 2 ст. 3 конституции. Отмена данного решения так же, как и решения по делу Дред Скотта, 13 и 14 поправками конституции интересна в том отношении, что показывает невозможность отступления судов от основной

---

1) Брайс, там же, стр. стр. 295, 296, 301 и 302.
2) Брайс, там же, стр. 288.
3) Lambert, там же, стр. 33.
4) Брайс, там же, стр. 280.

политической линии правящих групп. Такие отступления, хотя бы они и были строго обоснованы на текстах конституции, являются, с точки зрения правящих групп, политическими ошибками и, как таковые, исправляются законодательной властью.

Характер конституционной деятельности американских судов с 80 годов XIX столетия и до настоящего времени.

Первоначально американские суды, как было сказано, разрешали конституционные вопросы со строго формальной точки зрения, но постепенно в решениях стали все больше сказываться социальные теории, разделяемые судьями. К концу прошлого века уже вполне сложилась социальная концепция судей. Судьи стали смотреть на себя, как на хранителей естественного права индивидов против государства, и на конституцию — как на декларацию этих естественных прав граждан, противопоставляемых правительству и его агентам [1]. К этому же времени (к 80 годам девятнадцатого века) произошло то изменение, что в судебной практике стали преобладать вопросы материального соответствия законов конституции. Суды не ограничивались больше проверкой компетенции тех или других законодательных органов, но проверяли и то, как законодатель воспользовался своим правом по существу. Судьи стали исходить, главным образом, из 5 и 14 поправок федеральной конституции, которые они понимали, как выражающие экономическию теорию («laisser faire, laisser passer» [2]).

Исходя из этих оснований, суды признавали законы неконституционными, как изданные without due process of law, т.-е. без законного процесса.

Грань первого и второго периода составляет решение верховного суда, признавшего неконституционным Civil Rlghts Act, который имел целью обеспечить неграм их права, декларированные в 13 и 14 поправках к конституции. Признание неконституционным этого акта было ясно обусловлено политическими симпатиями судей. Социальные принципы, принятые верховным судом Соединенных Штатов, особенно ярко были выражены в решении 1898 г. Norwood v. Baker, по которому было признано, что фискальные законы, даже изданные в пределах дозволенных текстом конституции, могут быть признаны неконституционными, как нарушающие право собственности, если они покажутся судьям несправедливыми или нецелесообразными. В 1897 г. в решении по делу Allgeyer v. Loicisiona верховный суд провозгласил, что всякий статут, связывающий или регламентирующий свободу частных договоров, может быть признан нарушающим 14 поправку конституции.

[1]) Lambert, там же, стр. 54.
[2]) Lambert, там же, стр. 54.

Решения, основанные на признании нарушения принципа разделения властей или границ компетенции федерации и штатов.

Из решений судов, основанных на статьях конституции, разграничивающих компетенцию федеральной власти от компетенции штатов, следует отметить, прежде всего, знаменитое решение о подоходном налоге. Это решение было основано на п. 1 отд. 8 ст. 1 конституции, в котором указывалось, что налагаемые конгрессом налоги должны быть однообразны на всем пространстве Соединенных Штатов. Между тем, как указывал истец, вся тяжесть подоходного налога должна лечь на те штаты, в которых сосредоточены богатые плательщики подоходного налога.

В виду этого истец доказывал, что ответчица — акционерная компания расточила фонды компании, выплачивая незаконный налог [1]). Это «гнусное», по выражению Петигру, решение было принято большинством одного голоса и утратило силу только в 1913 г. после принятия XVI поправки конституции, согласно которой конгресс получил право устанавливать налоги без распределения между отдельными штатами.

Несоблюдение принципов разграничения компетенции между федеральной властью и властями штатов послужило основанием для признания неконституционности целого ряда законов, регулирующих условия труда. Сюда относятся следующие решения. 3 июня 1918 г. верховный суд Соединенных Штатов признал неконституционным федеральный закон от 1 сентября 1916 г., который имел целью исключить из торговли между штатами продукты предприятий, пользующихся трудом детей ниже определенного возраста или работающих большее число часов, чем это установлено в федеральном законе. Этот закон был издан на основании статьи конституции, предоставляющей конгрессу регулировать торговлю между штатами. Верховный суд признал этот закон неконституционным по тем мотивам, что фабрикация продуктов и добыча каменного угля не относятся к торговле и, что соответствующие трудовые процессы должны регулироваться местным законодательством, так как, согласно поправки 10 к конституции, все полномочия, не переданные Соединенным Штатам, сохраняются за отдельными штатами. В 1919 году конгресс попытался издать новый закон от 24 февраля 1919 года Child Labor Tax Act, облагающий 10% налогом предприятия, нарушающие определенные ограничения детского труда, но верховный суд признал неконституционным и этот закон в решении от 15 мая 1922 года [2]).

---

[1]) Larnaude, там же, стр. 196.

[2]) Интересно отметить, что в этом решении верховный суд выразил сожаление, что непререкаемая ясность текста конституции не позволяет признать конституционным столь благодетельный закон. См. Lambert et Brown „La lutte judiciaire du Capital et du Travail organisés aux Etats — Unis“, стр. X.

Для того, чтобы преодолеть сопротивление судов, конгресс предложил поправку к конституции, предоставляющую конгрессу право издавать законы, касающиеся детского труда. Поправка эта была принята обеими палатами конгресса и получила утверждение президента, но в начале 1925 года была передана на утверждение законодательных собраний штатов и большинством штатов была отвергнута [1]. Та же 10 поправка к союзной конституции послужила основанием к отмене ряда законов, касающихся выдачи рабочим вознаграждения за несчастные случаи на предприятиях.

Так, в 1906 году конгресс принял закон, устанавливающий, что все публичные транспортные предприятия, действующие в округе Колумбии или между штатами, а также между Соединенными Штатами и иностранными государствами, ответственны за смерть и увечья рабочих, происшедшие вследствие небрежности со стороны предприятия. Этот закон был признан неконституционным верховным судом в 1908 году по тем соображениям, что власть конгресса регламентировать торговлю между штатами не распространяется на правоотношения между предпринимателями и рабочими, которые должны регулироваться законодательством штатов. Рассматриваемый закон был признан конституционным лишь в той части, которая касалась несчастных случаев, происшедших в Колумбийском округе, который считается территорией федерации, а не штатов. Вследствие такого решения верховного суда был издан новый закон, действие которого было ограничено случаями смерти и увечий, происшедших во время переездов между штатами [2]. Нужно заметить, что в дальнейшем верховный суд вряд ли будет снова оспаривать конституционность закона 1906 г., так как в 1920 году им признан конституционным закон конгресса, регламентирующий транспортные тарифы даже тех предприятий, которые действуют в пределах отдельных штатов [3]. С другой стороны, суды признавали неконституционными законы об обеспечении от несчастных случаев, издаваемые отдельными штатами, по различным мотивам и, в частности, по мотивам нарушения компетенции федерального правительства. Так, в 1907 году верховный суд признал неконституционным закон Штата Нью-Иорк об обеспечении от несчастных случаев грузчиков в морских портах.

Основанием к опротестованию этого закона послужил п. 1 отд. 11 ст. 3 конституции, согласно которому власть федерального правительства распространяется на все дела, касающиеся морской юрисдикции. Желая сохранить силу этого закона, конгресс передал свои полномочия в этом отношении правительствам штатов, но верховный суд (в 1920 году) признал такую делегацию прав незаконной, так как конституция закрепляет этого рода полномочия за конгрессом [4].

---

1) Lambert et Brown, там же, стр. IX. G. Rice, там же, стр. 658, 659, 660.
2) G Rice, там же, стр. 654, 655.
3) Rice, там же, стр. 655.
4) Rice, там же, стр. 656, 657.

Некомпетентностью федерального правительства на издание законов, регулирующих трудовые отношения, мотивируется также решение верховного суда по вопросу о минимуме зарплаты для женщин и детей в некоторых профессиях. Законы такого рода устанавливались многими штатами и неоднократно в течение десяти лет (с 1913 года) оспаривались, как неконституционные перед судами штатов, но суды штатов неизменно отвергали эти притязания. В 1923 году этот вопрос стал перед верховным судом Соединенных Штатов по поводу закона Колумбии 19 сентября 1918 года, который предусматривал установление особых административных бюро уполномоченных на определение минимальной зарплаты для женщин и детей [1]). Верховный суд признал этот закон неконституционным, как изданный с превышением полномочий федерального правительства. Этот случай показывает, какие серьезные препятствия встречает реализация в Соединенных Штатах реформ, проводимых интернациональным бюро труда в соответствии со ст. 427 Версальского договора. Эти препятствия лежат не только в самой американской конституции, но и в методах толкования конституции судами. Текст конституции имеет настолько общий характер, что способ его толкования имеет громадное значение. Так, например, законы о запретительных тарифах на товары, изготовляемые предприятиями, злоупотребляющими детским трудом, толковались судами, как законы регулирующие трудовые отношения, а потому превышающие полномочия конгресса. Между тем, непосредственным предметом этих законов было установление тарифов, на что конгресс имеет право и конституция не ограничивает этого права каким-либо определенным целевым назначением тарифов. Обыкновенно, таможенные тарифы устанавливаются в целях регулирования национальной индустрии и если последовательно проводить точку зрения американских судов, то все таможенное законодательство Соединенных Штатов пришлось бы признать неконституционным, так как конгресс не имеет полномочий в области промышленного законодательства.

Точно также в решениях судов по вопросам об ответственности предприятия за несчастные случаи весьма явно проявляется тенденция судов рассматривать эти вопросы не столько с конституционной точки зрения, сколько с точки зрения common law, которое не допускает вознаграждения пострадавшего, если несчастный случай вызван небрежностью самого пострадавшего или другого агента предприятия [2]).

Помимо решений, базирующихся на нарушениях компетенции федерации или штатов, ряд решений судов основан, как сказано, на принципе разделения властей. Нарушение этого принципа было усмотрено, например, окружным федеральным судом Флориды

---

[1]) Rice, там же, стр. 821. Lambert et Brown, там же, стр. 347.
[2]) Rice, там же, стр. 654.

в решении от 24 ноября 1922 года. Этим решением была признана неконституционность 21 и 22 статей Clayton act'a, которые предоставляли право рабочим и профсоюзам уклоняться от выполнения судебных приказов по делам о трудовых конфликтах в случаях обращения за разрешением спора к особым жюри. Такое правило суд признал противоречащим отделу 1 и 2 ст. III конституции, которыми определяются полномочия судебной власти и, следовательно, права судов издавать судебные приказы.

Вторжение в компетенцию судов было признано верховным судом и в решении по вопросу об акте конгресса, постановившего, что мост через реку Огио построен с соблюдением законных требований, после того, как состоялось судебное решение, признавшее означенный мост недостаточо широким и не отвечавшим требованиям закона. В данном случае, по мнению верховного суда, конгресс, пересматривая вопрос, разрешенный судом, присвоил себе судебную и апелляционную власть, т.-е. нарушил конституцию.

Решения по вопросам о конфликтах между законодательством и конституционными правами граждан.

Решения этого типа преобладают в современной деятельности американских судов и в них наиболее ярко отражаются социально-политические тенденции судов. Это об'ясняется тем, что конфликты между законодательством и конституционными правами граждан затрагивают наиболее сложные и важные социально-политические проблемы, вследствие чего суды втягиваются в социально-политическую борьбу. Юридические конфликты конституционных прав и законодательных актов являются лишь отражением противоречий между господствующими социальными отношениями Америки и стремлением рабочего класса изменить этот социально-экономический уклад.

Задачи рабочего движения достигаются как экономической борьбой, так и политической, при чем политическая борьба принимает форму борьбы за определенные законодательные реформы. Эти законодательные реформы становятся в противоречие с установившимся социальным порядком, поскольку он зафиксирован в конституции. Поэтому к защите конституции прибегают те элементы общества, которым выгодно сохранение существующего положения, т.-е. господствующие классы, а рабочие организации, напротив, очень редко опираются на конституционные гарантии для подкрепления своих позиций в юридической борьбе с предпринимателями. Рабочие основывают свои притязания, в огромном большинстве случаев, не на конституции, а на экономических фактах и на тех законах, которые им удалось провести для защиты своих интересов. Таким образом, по общему правилу, конфликты между конституционными правами и законодательством выражают собою противоречия между капиталистическими отношениями и

попытками так или иначе ограничить эти правоотношения и поставить на их место принципы другого социального порядка.

Решения американских судов, в которых конфликты труда и капитала разрешались с точки зрения гарантированных конституцией прав граждан, обнимают собою две группы вопросов. К первой группе относятся вопросы относительно конституционности законов конгресса или отдельных штатов, в которых проводились те или другие конкретные улучшения условий труда, как, например, ограничения рабочего времени, улучшения условий оплаты труда и т. п. Ко второй группе относятся вопросы, касающиеся конституционности тех методов, которыми пользуются рабочие в их борьбе с предпринимателями (стачки, бойкот, и т. д.) и, в частности, вопросы о законных формах деятельности профессиональных рабочих об'единений — юнионов.

Рассмотрим решения первой группы. Сюда относятся многочисленные решения по поводу законов, ограничивающих рабочее время и устанавливающих минимум зарплаты, которые издавались, как федеральным правительством, так и отдельными штатами.

По общему правилу, такого рода законы признаются судами неконституционными, но из этого общего правила допускаются исключения, и в последнее время эти исключения становятся все более и более частыми. Из наиболее ригористических решений по вопросу о рабочем времени можно отметить решения судов штата Колорадо о законе, вводящем девятичасовый рабочий день для горнорабочих и литейщиков. Этот закон был признан неконституционным, как нарушающий свободу договоров. По этим же мотивам признавались неконституционными аналогичные законы и в других штатах. Для того, чтобы преодолеть сопротивление судов в штате Колорадо пришлось прибегнуть к дополнению конституции. С другой стороны, в 1897 г. верховный суд Соединенных Штатов признал конституционным закон, ограничивающий продолжительность труда в опасных производствах. Однако, тот же верховный суд (в 1905 г.) признал неконституционным Нью-Йоркский закон о десятичасовом рабочем дне в булочных. Для того, чтобы уяснить позицию судов по этому вопросу, необходимо принять во внимание, что согласно принципа common law владельцы публичных предприятий (транспортных или владельцы гостиниц) не должны вводить тарифов и правил, нерациональных или явно противных общественным интересам [1]). В соответствии с этим суды признают возможным отступление от принципа свободы договоров в тех случаях, когда такое отступление вызывается требованиями общественной гигиены или другими общественными интересами. В решении о рабочем дне для булочников суд исходил из того соображения, что труд булочников не более вреден, чем другие профессии, а потому нет оснований в этом случае ограничивать

[1]) Rice, там же, стр. 818.

свободу договоров. Напротив, в решении 1917 года о десятичасовом рабочем дне и о полуторной оплате сверхурочных работ в мануфактурных производствах верховный суд Соединенных Штатов, повидимому, нашел требуемый общественный интерес, так как в мотивах решения было указано, что истцы не доказали, что этот закон не вызывается интересами здоровья рабочих [1]). Далее, по вопросам о законности ограничения рабочего времени и законодательного регулирования зарплаты наиболее интересны решения верховного суда о Канзасском законе 1920 года, учредившем особый промышленный суд, на который было возложено разрешение конфликтов между рабочими и предпринимателями в некоторых отраслях промышленности и установление условий труда, в частности продолжительности рабочего дня и высоты зарплаты. Этот закон Канзаса по различным поводам трижды рассматривался верховным судом. В первом решении (1923 года) закон был отвергнут по тем мотивам, что изготовление мясных консервов не имеет столь значительного общественного интереса, который оправдывал бы законодательное вмешательство в отношения между предпринимателями и рабочими этой отрасли промышленности, а потому фиксация промышленным судом высоты зарплаты противоречит 14 поправке конституции. В следующем решении (1924 года) верховный суд признал неконституционной регламентацию труда угольщиков, опять-таки за отстуствием общественного интереса. В последнем своем решении (1925 года) по поводу этого же закона Канзасса, суд раз'яснил, что признание им незаконности принудительного арбитража, осуществляемого промышленным судом, влечет за собою отмену всех решений промышленного суда и, в частности, относительно продолжительности рабочего времени [2]). В этих решениях определилось, что верховный суд признает предприятиями, представляющими общественный интерес и допускающими законодательную регламентацию труда, лишь крупные нефтяные, почтово-телеграфные и железнодорожные предприятия, а также предприятия, доставляющие воду, газ и электричество. Впрочем, эта точка зрения проводится далеко не последовательно, и законодательная регламентация признается конституционной лишь в исключительных обстоятельствах [3]). Такими исключительными обстоятельствами было вызвано признание конституционным закона Адамсона 1916 года, установившего восьмичасовый рабочий день на железных дорогах, с допущением за особую оплату сверхурочного труда. Первоначально этот закон был признан окружным федеральным судом неконституционным, но верховный суд в 1917 году признал его конституционным, при чем в решении было указано, что закон этот принят для того, чтобы предупредить стачку, и что он касается рабочих, занятых

---

[1]) Rice. там же, стр. 669.

[2]) Rice, там же, стр. 920, 821 и 842.

[3]) Ламбер указывает, что по отношению к фискальным законам суды проявляют все же больше терпимости (Le gouvernement des juges, стр. 65).

в предприятии, обслуживающем общественный интерес [1]). По таким же основаниям верховным судом признана была конституционность минимума зарплаты для углекопов (решение 1925 года).

Таким образом, в последние годы американские суды все чаще и чаще вынуждаются к признанию конституционности законодательной интервенции в договорные отношения предпринимателей и рабочих. Принцип свободы договоров терпит весьма существенный ущерб под влиянием новых социально-экономических условий и растущей силы рабочих организаций. Принципы свободы договоров продолжают действовать, но не в состоянии уже регулировать важнейших социальных отношений без восполнения началами целесообразности. Эта характерная особенность последних решений американских судов особенно ярко выступает при сопоставлении с решениями по сравнительно маловажным вопросам, в которых суды утверждали принципы свободы договоров без всяких ограничений. Таковы решения, касающиеся законов, воспрещающих кабальные сделки. Например, по делу Adams v. Zanner верховный суд аннулировал, за нарушением 14 поправки конституции, закон Вашингтона, запрещающий частным посредническим бюро требовать от рабочих вознаграждение за посредничество [2]). Нарушение свободы договоров высший суд Пенсильвании (в 1886 г.) усмотрел также в законе 1881 года, воспрещавшем оплату труда угольщиков товарами. В продолжение десяти лет попытки законодательства бороться с оплатой труда товарами разбивались о сопротивление судей, и только в 1901 году, после 15 лет борьбы, законодательству Пенсильвании удалось победить оппозицию судей путем запретительных пошлин на товары, выдаваемые в счет зарплаты [3]). В этих случаях суды, выступая в качестве рыцарей свободы, забывали о том, что кабальные сделки подавляют свободу лиц, заключавших их под влиянием нужды. Если уже последовательно проводить начало свободы, то государство должно отказаться от законной защиты договоров, по которым рабочие лишаются права свободного распоряжения своим заработком. Очевидно, эта простая логика получила значительное преломление в психике судей. Искренность поклонения судей принципам свободы представляется тем более подозрительной, что судами признаются конституционными нарушающие свободу слова и печати законы против анархической пропаганды. Точно также суды признают конституционными и те обширные полномочия, которые предоставляются властям отдельных штатов по применению оружия против граждан. Например, по законам Иллинойса и Массачузетса допускается безнаказанное ранение и умерщвление не только лиц, принимавших участие в незаконном собрании, но при-

---

[1]) Rice, там же, стр. 819.
[2]) Lambert, то же, стр. 83.
[3]) Lambert, то же, стр. 69, 71.

сутствующих в нем в качестве зрителей [1]). Ко второй группе решений, основанных на толковании конституционных прав граждан, относятся, как сказано, решения, определяющие конституционность различных методов борьбы рабочих с предпринимателями. Здесь, как и в других случаях, толкование судами конституционности различных методов борьбы рабочих с предпринимателями определялось соответствующими принципами common law. Согласно common law не существует абсолютного права стачек. Различаются стачки законные и незаконные, в зависимости как от методов, так и от целей стачек. Что касается целей стачек, то законными признаются лишь стачки, об'являемые рабочими против владельца данного предприятия, но не стачки против других предпринимателей, т.-е. стачки солидарности. Законным же средством для проведения стачки и об'единения рабочих для экономической борьбы признается только убеждение и считаются недопустимыми какие бы то ни было угрозы, насилия и экономическое давление [2]). Это самые общие принципы common law, но они несколько отличаются друг от друга в различных штатах. Эти положения common law были единственным критерием, с пятидесятых годов прошлого столетия и до 1908 года, для определения законности стачек. Федеральные суды также руководились принципами common law, так как общефедерального common law не существует [3]). В указанный период времени, на-ряду с ростом стачечного движения возрастает роль профессиональных союзов и все чаще причинами стачек являются требования признания синдикатов и устанавливаемых ими правил. В частности, обычными причинами стачек были требования признания системы трудовых карточек, т.-е. обязательности приема на службу только рабочих, имеющих профсоюзные трудовые карточки, и системы удержания из зарплаты профсоюзных взносов. Особое значение эти требования профсоюзов получили в начале этого столетия, и их процентное отношение к причинам всех стачек возросло с 13% в 1900 году до 41% в 1905 году [4]). Стачки, вызываемые такими причинами, признавались судами «достойными порицания» и незаконными, как нарушающие 13 и 14 поправки к конституции. При этом указанные требования профсоюзов рассматривались с точки зрения ограничения свободы, как предпринимателей, так и рабочих, создавая для последних «подневольное» состояние.

Интересно подчеркнуть, что поправка 13, на которую опирались суды, имела в виду уничтожение рабства.

Незаконными признавались также стачки, направленные к установлению коллективных договоров. Впрочем, в настоящее время требование установления коллективного договора большин-

---

1) Елистратов „Очерк административного права“, стр. 110 и 111.
2) Rice, там же, стр. 828 и 229.
3) Lambert et Brown „La lutte judiciaire“, стр. 2.
4) Lambert et Brown, там же, стр. 15.

ством судов признается законной причиной стачек. Постановление верховного суда Массачузетса от 31 мая 1921 года, признавшее незаконной причиной стачки требование установления коллективного договора, является в настоящее время исключительным.

Такова была общая линия в отношении стачек судов штатов, а в федеральных судах такие вопросы почти не рассматривались, что препятствовало установлению единообразной судебной политики по этому вопросу. В виду этого, американская капиталистическая организация — ассоциация противников бойкота подняла кампанию за применение к бойкоту, проводимому профсоюзами, закона Шермана 1890 года. Этот закон был направлен против трестов, т.-е. против сообществ, ставящих себе целью монополизацию каких-либо отраслей промышленности или торговли с целью поднятия цен. Основанием к применению этого закона к стачкам и бойкотам проводимым профсоюзами послужило то соображение, что труд есть товар, и при этом — товар наиболее важный, так как вознаграждение за труд определяет цены на все другие товары, а потому общество заинтересовано в свободном предложении труда, как товара. Между тем, профсоюзы, монополизируя предложение труда, устраняют трудовую конкуренцию и, таким образом, нарушают ст. 2 закона Шермана, воспрещающую монополизацию каких-либо товаров. Основываясь на этих соображениях, верховный суд Соед. Штатов в решении от 3 февраля 1908 года признал незаконным требование профсоюзов, поддержанное бойкотом, об установлении коллективного договора, в основу которого положен принцип найма исключительно членов профсоюза. Таким образом, решение верховного суда разрешало вопрос о бойкоте в общефедеральном масштабе и, кроме того, наносило тяжелый материальный ущерб профсоюзам, так как за нарушение закона Шермана полагалось взыскание утроенной суммы убытков, в размере не более пяти тысяч долларов или арест до одного года. Это решение верховного суда получило развитие в решении от 15 мая 1911 года по иску компании печатного производства к Гомперсу и другими членами американской федерации труда.

Такая судебная политика получила значение основного фактора в борьбе профсоюзов с предпринимателями в виду той громадной роли, которую имеет бойкот в Америке в его трех формах: во-первых, бойкот в предоставлении рабочей силы, во-вторых, бойкот в снабжении сырьем, и в-третьих, препятствование распространению товаров бойкотируемого предприятия. В первой своей форме бойкот является лишь особым видом забастовки, сопровождающейся недопущением к работе других рабочих [1]).

Таким образом, решения верховного суда лишали профсоюзы основного орудия борьбы, что заставило американскую федерацию труда поднять энергичную кампанию за издание закона, кото-

---

[1]) Lambert et Brown, там же, стр. 47 и 48.

рый бы оградил профессиональные союзы от применения к ним закона Шермана. Эта кампания увенчалась успехом и 15 октября 1914 года конгресс принял так называемый Clayton act. В ст. 6 этого закона устанавливалось, что человеческий труд не есть товар или об'ект коммерческой деятельности и, что законы против трестов не могут быть толкуемы, как запрещение существования или функционирования организаций взаимопомощи, преследующих законные цели, а ст. 20 воспрещала выдачу судебных приказов по вопросам трудовых отношений, за исключением случаев, когда это необходимо для воспрепятствования непоправимому ущербу для собственности [1]. Этот закон Clayton'а рассматривался руководителями американской федерации труда, как «Великая Хартия Труда», но верховный суд Соед. Штатов, применяя к закону Клейтона обычные методы толкования, не увидел в нем ничего большего, как «декларацию того, что дала судебная практика». Это понимание Clayton Act'а нашло выражение в решении верховного суда от 3 января 1921 года по делу о бойкоте фирмы Duplex, организованном профсоюзом машинистов. В этом решении верховный суд основывался на том, что ст. 6 Clayton Act'а препятствует применению закона Шермана лишь к тем профсоюзам, которые действуют в пределах закона. Между тем, бойкот, имеющий целью ограничение торговли и промышленности, рассматривается судом, как нарушение промышленной или торговой собственности. Поэтому закон Шермана может быть применен к профсоюзу, нарушающему законные рамки своей деятельности. Clayton Act, по мнению суда, не устраняет незаконности бойкота, а лишь воспрещает рассматривать профсоюзы, как незаконные организации, поскольку они не пытаются ограничивать торговлю и устанавливать монополии. С другой стороны, установленное ст. 20 Clayton Act'а воспрещение выдавать судебные приказы по делам о конфликтах между предпринимателями и рабочими касается споров, возникающих между предпринимателями и рабочими данного производства, а не рабочими, принадлежащими к одной профессии или к одному классу. Поэтому, когда в спор между предпринимателями и рабочими вмешиваются организации, не принадлежащие к данному предприятию, то такое вмешательство является незаконным и лишает права ссылаться на ст. 20 Clayton Act'а [2]).

Из этого видно, что верховный суд не только признал незаконным бойкот, выходящий за пределы простого убеждения, но вместе с тем, установил незаконность профессионально-классовых конфликтов.

Более подробно понятие незаконного бойкота определено в решении верховного суда от 19 сентября 1921 года по делу о бойкоте ресторана Truax. Бойкот этого ресторана был вызван

---

[1]) Lambert et Brown, там же, стр. 143 и 145.
[2]) Lambert et Brown, там же, стр. 165—231.

несогласием владельцев на введение восьмичасового рабочего дня и на удовлетворение других требований служащих. Для воздействия на владельцев служащие об'явили бойкот, при чем выставили особые плакаты, приглашающие клиентов отказаться от пользования рестораном и содержащие угрозы в отношении клиентов, продолжающих посещать ресторан, вследствие чего доходность ресторана упала более чем вдвое. Истцы-владельцы ресторана основывали свои притязания на 14 поправке к конституции, воспрещающей лишение собственности без законного процесса. Ответчики же опирались на ст. 1464 гражданского кодекса Аризоны, которая, воспроизведя ст. 20 Clayton Act'a, вместе с тем признавала право бастующих рабочих пользоваться всеми мирными способами для достижения законных целей. Верховный суд признал, что эта статья незаконная и противоречит 14 поправке, так как лишает некоторых граждан покровительства законов. Кроме того, решение устанавливало, что выставление пикетов, сопровождающееся демонстрациями, является незаконным [1]).

Итак, этими двумя решениями были признаны незаконными два основных метода борьбы профсоюзов с предпринимателями: профессиональный бойкот и пикетинг.

Кроме того суды признали возможность пользования законом Шермана в случаях незаконных, по их мнению, действий профсоюзов. Такую позицию американских судов интересно сопоставить с позицией английских судов, поскольку она выяснилась во время последней забастовки горняков. Судебным решением, вынесенным по делу National Sailors and Firemen's Union [2]), всеобщая забастовка была признана незаконной, как направленная не против предпринимателей, а против всего общества и правительства. Английское право, в противоположность американскому, допускает забастовку солидарности, но лишь в пределах отдельных профессий. Следовательно, как в Америке, так и в Англии стремятся ограничить классовые конфликты, но американские суды, конечно, во много раз непримеримее, в этом отношении, английских.

На-ряду с последними решениями верховного суда по вопросу о бойкоте и пикетинге, в которых наиболее ярко отразилось желание судов противодействовать рабочим организациям, следует отметить решение от 5 июня 1922 года по делу о забастовке горняков в Арканзасе. В этом решении было признано, что забастовка незаконна, как по своим целям (юнионизация копей), так и по методам, но что в отношении профсоюза горняков нет оснований применять закон Шермана, т.-е. взыскивать убытки в размере 625.000 долларов, так как извлечение угля не относится к торговле, регулирование которой имел в виду закон Шермана.

---

[1]) Lambert et Brown, там же, стр. 278 — 287.

[2]) Приведено у Кейлина. John Siman. Three speeches on the general strike, 1926 г. Советское Право № 4/22 — 1926 г., стр. 132, 133.

В этом решении Lambert et Brown находят проявление нового направления верховного суда под влиянием умеренно-консервативных взглядов главного судьи экс-президента Тафта [1]). Однако, трудно думать, чтобы взгляды Тафта могли изменить общий характер деятельности американских судов. Что же касается дела арканзасских горняков, то вряд ли оно представляет собою изменение политической линии судов, так как и в предшествующих решениях верховного суда консервативно-реакционный характер заключений суда умерялся компромиссами, требуемыми социально-политической обстановкой. Кроме того, применение закона Шермана к Арканзасскому делу было бы явно несостоятельно с юридической точки зрения.

В связи с решениями, касающимися оценки с конституционной точки зрения методов, применяемых организованными рабочими в борьбе с капиталистами, стоят и решения относительно законности принудительного арбитража. Если суды отвергают практикуемые профсоюзами способы разрешения трудовых конфликтов, то не являются ли они сторонниками государственного принудительного арбитража. Уже рассмотренные нами решения по делу о Канзасском промышленном трибунале показывают, что американские суды относятся отрицательно к этому институту, который получил широкое применение в Австралии, Новой Зеландии и в фашистской Италии (закон 3 апреля 1926 года, согласно которого трудовые конфликты разрешаются государственными апелляционными судами). В деле о Канзасском промышленном суде верховный суд, как это указано в последнем решении 1925 года, отверг не только отдельные постановления промышленного суда о размере зарплаты и о продолжительности рабочего времени, но самое учреждение государственного органа с арбитражными функциями. Такое отношение суда к принудительному арбитражу об'ясняется тем, что, согласно common law [2]), расторжение договора возможно только по суду, а потому принудительный арбитраж противоречит 14 поправке, гарантирующей судебную защиту прав граждан. Однако, в том же решении 1925 года, в мотивировочной части решения, указывалось, что принудительный арбитраж может быть допущен лишь в исключительных случаях, в тех отраслях промышленности, непрерывное функционирование которых необходимо для общества и в которых промышленные конфликты могут повлечь гибельные последствия.

Эта точка зрения была подробно развита в статье Симпсона [3]), который указывал, что принудительный арбитраж согласуется с конституцией, если он применяется к отраслям промышленности общественно-необходимым или к тем, в которых

---

1) Lambert et Brown, там же, стр. 90.
2) Rice, там же, стр. 836.
3) Constitutional limitations on Compulsory Industrial Arbitration. Harvard Law Review № 38, 793 (1925).

предприниматели и рабочие организованы в общенациональном масштабе и конфликт между ними опасен для всего общества. В дальнейшем верховный суд, в решении от 19 февраля 1923 года по делу Пенсильванской железнодорожной компании против Бюро труда железных дорог Соед. Штатов, признал законность существования указанного бюро по тем соображениям, что решения бюро не были обязательны и опубликование их в печати имело лишь моральное значение. Это решение показывает, что верховный суд признает необходимым в исключительных случаях отступление от основ правопорядка, зафиксированных в конституции и в common law.

Судебная борьба труда и капитала приобрела особенно острый характер по вопросам о законных формах деятельности профсоюзов. В этой борьбе предметом спора были не отдельные улучшения условий труда или вопросы о допустимых формах борьбы, которые при всем их практическом значении не затрагивают основных взаимоотношений труда и капитала, а установление трудового режима, построенного на соглашениях предпринимателей и профсоюзов [1]. В частности, профсоюзы ставили себе следующие задачи: во-первых, добиться признания за профсоюзами права представлять интересы рабочих в их взаимоотношениях с предпринимателями и, во-вторых, установить режим производств, закрытых для неорганизованного труда. С другой стороны, предприниматели отрицали право тред-юнионов представлять интересы рабочих и стремились установить режим производств, закрытых для членов профсоюзов. Для достижения последней задачи предприниматели вводили систему шпионажа на предприятиях и старались увольнять рабочих, принадлежащих к профсоюзам или сочувствующих им.

При этом увольняемым юнионистским рабочим выдавали удостоверения с особыми отметками для того, чтобы предупрдить других предпринимателей об опасности этих рабочих. В противовес этому, профсоюзы стремились проникнуть в закрытые для профсоюзов производства и держали в секрете принадлежность рабочих этих производств к профсоюзу до тех пор, пока профсоюзные рабочие не достигали численности, необходимой для открытой борьбы. Этими общими условиями борьбы рабочих профсоюзов с предпринимателями об'ясняется дальнейшее развитие юридической борьбы между ними. Первым судебным актом, касающимся юридических взаимоотношений предпринимателей с профсоюзами, было решение 27 января 1908 года, в котором верховный суд признал неконституционным закон 1 июня 1898 года, воспрещающий отказ в найме и угрозу увольнения рабочих за принадлежность к профсоюзу [2]. Аналогичное решение

---

[1]) Lambert et Brown, там же, стр. 26, 27, 28.

[2]) Чекин (Яроцкий) „Теория, история и практика профессионального движения“, ч. II, стр. 129.

было вынесено и 15 мая 1911 года по делу Бека с Гомперсом и другими лидерами американской федерации труда. Однако, после этого целый ряд штатов принял законы, воспрещающие предпринимателям требовать у рабочих или у лиц, ищущих работы, обещания не вступать в союз в течение срока службы. Один из таких законов, а именно Канзасский статут, признающий ничтожность обещания не вступать в профсоюз, вынужденного при поступлении на службу, был признан неконституционным верховным судом в 1915 году. Далее, в 1917 году, верховный суд, основываясь на восстановленной законности обещания о невступлении в профсоюз, признал, что все способы, предоставляющие подписавшимся на такие условия уклоняться от их исполнения, являются незаконными, а потому утвердил судебный приказ, адресованным одним из низших судов профсоюзу, содержащий воспрещение держать в секрете принадлежность к профсоюзу рабочих, давших при найме обещание о невступлении в профсоюз. Во всех этих случаях суд основывался на 14 поправке к конституции, гарантирующей свободу договоров, при чем указывал при мотивировке решений, что общественное здравие, мораль и безопасность не требуют отступления от конституционных основ по отношению к профсоюзам [1]). Однако, кроме этих решений, направленных против профсоюзов, следует отметить несколько решений последних лет, благоприятных для профсоюзов. Так, 5 июня 1922 года были признаны конституционными законы, воспрещающие секретные отметки о синдикалистских тенденциях в удостоверениях, выдаваемых увольняемым со службы [2]). Это решение отняло у предпринимателей возможность экономического бойкота активных представителей профсоюзного движения. Однако, было бы ошибочно думать, что это решение свидетельствует об изменении отношения судов к политике юнионизации промышленности и торговли. В этом отношении взгляды судей нисколько не изменились, как это показывает рассмотренное выше решение по делу о забастовке арканзасских горняков, в котором верховный суд не признал права профсоюзов выступать в качестве профессионально-классовых организаций, а требование обязательной принадлежности к профсоюзам предполагает именно признание профессионально-классового характера профсоюзных органов [3]). Поэтому решение о секретных отметках в удостоверениях, выда-

---

[1]) Rice, там же, стр. 826.

[2]) Lambert et Brown, там же, стр. 28 и 29.

[3]) Во Франции также как и в Америке и Англии законодательство и судебная практика отрицают профессионально-классовый характер профсоюзов. Так, например, по закону 25 марта 1919 г, хотя и была признана законность коллективных договоров, но притом закон определил, что не принадлежащие к профсоюзу рабочие могут оставаться вне регламентации коллективного договора, а рабочие. принадлежащие к профсоюзу. могут при заключении колдоговора выйти из профсоюза и заключить индивидуальные трудлоговоры. (См. G. Morin. „La loi et le contrat". 1927 г., стр. 18).

ваемых предпринимателями, являются проявлением того стремления к примирению и затушевыванию классовых противоречий, которое характерно для большинства решений американских судов и наиболее ярко проявилось в решении по делу об арканзасских горняках. Такая же примирительная тенденция, признающая в известных пределах профсоюзы, как органы, выполняющие определенный круг законных функций, нашла выражение и в вышеупомянутом решении от 19 февраля 1923 года, по делу Пенсильванской железнодорожной компании.

В этом деле, кроме вопроса о законности арбитража железнодорожного бюро труда, суд должен был разрешить вопрос о представительстве железнодорожных рабочих. Вопрос этот возник вследствие того, что рабочие Пенсильванской железной дороги выбрали своих представителей из среды рабочих, а после этого на других выборах, организованных профсоюзом, поручили защищать их интересы перед компанией официальным представителям союза железнодорожников, с которыми компания не пожелала вести переговоры. По этому вопросу суд решил, что рабочие вправе выбирать представителей своих интересов по своему усмотрению и, что конституция не содержит каких-либо ограничений права выбора представителей [1]).

Таким образом, можно констатировать, что судебная борьба профсоюзов с предпринимателями привела все же к укреплению положения профсоюзов. Профсоюзы добились: 1) признания коллективных договоров, как законной формы правоотношений рабочих и предпринимателей, 2) признания законности представительства профсоюзами интересов рабочих во взаимоотношениях последних с предпринимателями и 3) признания законности соглашений профсоюзов и предпринимателей по вопросам трудового режима на предприятиях (решения верховного суда по делу Пенсильванской железнодорожной компании). Однако, в отношении принципа обязательности принадлежности рабочих к профсоюзам, т.-е. режима предприятий, закрытых для неорганизованных рабочих, суды продолжают занимать непримиримую позицию [2]). Равным образом, суды не признают за профсоюзами права на профессионально-классовое представительство об'единяемых ими рабочих масс без специальных полномочий со стороны рабочих в каждом отдельном случае. Охарактеризованная деятельность американских судов, пользующихся конституцией, как орудием для подавления профессионального рабочего движения, вызвала в рабочих массах взгляд на судей как на лиц, ответственных за все недостатки социального организма.

---

1) Lambert et Brown, там же, стр. 397, 399.

2) Вышеуказанный французский закон 25 марта 1919 г. также имеет целью устранение режима предприятий, закрытых для не членов профсоюзов.

Попытки ограничений конституционных полномочий американских судов.

Профессиональные союзы и сочувствующие им радикальные партии неоднократно поднимали агитационные кампании в пользу законодательного ограничения вмешательства судов в область социального законодательства. В 1912 году Рузвельт в свою избирательную платформу внес требование о передаче на референдум конфликтов между судами и правительствами штатов или федеральным правительством по поводу судебных решений, затрагивающих интересы широких общественных классов. Другие общественные деятели, как, например, популярный в Америке демократ Тынг, выставляли требования сменяемости судей для того, чтобы подчинить их влиянию общественного мнения [1]). В результате этой агитации, в некоторых штатах был установлен recall, т.-е. отзыв судьи по петиции известного процента избирателей. Впервые этот институт был установлен в штате Орегон по конституции 1908 года, затем в Калифорнии в 1911 году, в Колорадо, Аризоне и Неваде в 1912 году и в Канзасе в 1914 году [2]).

В других штатах (Огио, ст. 4 отд. 2 конституции, Сев. Дакота — ст. 89 конституции) введены изменения конституции, согласно которым верховные суды штатов могут аннулировать законы, как неконституционные, только единогласными решениями [3]). Однако, в большинстве штатов подобных ограничений судов не установлено. В отношении федеральных судов агитация также не дала никаких результатов. Поэтому, когда верховный суд Соед. Штатов, в своих решениях от 3 января и от 19 сентября 1921 года, дал ограничительное толкование Clayton Act'у, на который профсоюзы смотрели, как на великую хартию труда — профсоюзы снова подняли вопрос о необходимости ограничения конституционных прав судов. В частности, на с'езде профсоюзов в 1922 году в Цинциннате было постановлено настаивать на проведении конституционной поправки, которая предоставляла бы конгрессу право восстанавливать большинством двух третей голосов силу законов, аннулированных судами [4]).

После проведения такой поправки за судами сохранилось бы лишь суспенсивное veto в отношении законодательных актов. Присутствовавший на с'езде сенатор Ля-Фоллет обещал поддерживать такого рода законопроект и действительно составил проект аннулирования конгрессом судебных решений, принятых не единогласно. Проект этот, однако, не осуществлен до сих пор так же, как и другие аналогичные проекты [5]), что свидетель-

---

1) Приведено у А. Ф. Евтихиева в цитированной статье, стр. 38.
2) Lambert „Le gouvernement des juges", стр. 94.
3) Rice, там же. стр. 843.
4) Lambert et Brown, там же, стр. 358, 360.
5) Например, проект запрещения судам отвергать законы, как противоконституционные большинством меньшим семи голосов.

ствует о поддержке, оказываемой судам со стороны влиятельных политических группировок. Очевидно, эти политические группировки дают положительную оценку социальной роли американских судов в области конституционного контроля.

Социальная роль конституционного контроля в Америке.

Американские радикально-демократические деятели, как Ля-Фоллет, Петигру и другие считают, что американские суды не выполняют никаких полезных социальных функций, осуществляя конституционную проверку законов и, что они вовсе не охраняют конституцию, а только узурпируют права законодательной власти [1]. Их социальная роль сводится лишь к реакционному торможению социальных реформ, и проф. Рид Повел полагает, что роль американских судов вполне аналогична роли английской палаты лордов. Проф. Ламбер, присоединяясь к мнению Рида Повела, также считает, что значение судебных конституционных тормозов сводится к задержке на десять-пятнадцать лет социальных реформ, которые в конце-концов проводятся в жизнь [2]. Поэтому Ламбер полагает, что давление общественного мнения Америки и даже интернационального заставит американские суды отказаться от их роли арбитра в спорах между трудом и капиталом. Общественное мнение, говорит Ламбер, постепенно убеждается, что единственная роль государства в трудовых конфликтах состоит в том, чтобы предлагать враждующим сторонам свой добровольный арбитраж [3]. Принудительный же судебный арбитраж должен быть устранен.

Такая оценка роли американских судов не может быть принята, поскольку она игнорирует те социально-классовые отношения, которые отражаются в деятельности американских судов. Если же подойти к рассмотрению этого вопроса с классовой точки зрения, то приходится сделать вывод, что американские суды выполняют очень полезную роль с точки зрения правящих групп Америки. Американская конституция построена на идее разделения властей, т.-е. на системе координации различных социальных групп. Законодательная власть является противовесом исполнительной, а судебная — противовесом для них обеих. При этом, судебная власть организована таким образом, что она является органом консервативного меньшинства. Идея американской системы состоит в том, что суд, как элемент социальной статики, должен сдерживать законодательную власть в ее отступлениях от тех экономических и политических принципов, которые являются основой господства правящих калссов. В образном выражении суды — это капитан, заботящийся о правильности

---

[1]) Петигру „Торжествующая плутократия". 1922 г., стр. 712, 173. См. также Н. Гурвич „Северо-Американские Соед. Штаты", стр. 162.

[2]) La lutte judiciaire, стр. 445.

[3]) Там же, стр. 436, 437.

основного курса государственного корабля, а правительство — это штурман, проводящий корабль между социальными мелями и скалами и уклоняющийся от намеченного курса в пределах, требуемых политической необходимостью. Вот основная социальная роль американских судов, но, конечно, они выполняют также функции согласительного комитета для предотвращения столкновения между федеральной властью и властями штатов.

Такое значение американских судов молчаливо признается конгрессом, поскольку случаи серьезных конфликтов между судами и конгрессом чрезвычайно редки и эти конфликты разрешает общественное мнение правящего класса путем поправок к конституции, как это было, например, в деле Дред Скотта, когда решение суда было аннулировано 13 поправкой конституции или в решении о подоходном налоге, аннулированном 16 поправкой конституции.

Эту свою роль охранителя социально-экономических устоев буржуазного общества, американские суды выполняют, как показал предшествующий обзор, опираясь на принципы права (common law), соответствующие экономике буржуазного государства, и на конституцию, закрепляющую социально-политические завоевания буржуазии. Суды толкуют конституцию с точки зрения индивидуалистических и собственнических начал, но ведь и самая конституция построена на этих началах, и создана она была конвентом, в котором из пятидесяти пяти членов сорок владели революционными ассигнациями и четырнадцать были землевладельцами и даже рабовладельцами. Следовательно, только классовая близорукость приводит Петигру и других солидарных с ним авторов к выводу, что американские суды плохо толкуют американскую конституцию. Гораздо более прав Райс, который в своем основательном исследовании конституционной деятельности американских судов, здесь цитированном, высказывает мнение, что для изменения характера судебных решений нужно прежде всего изменить самую конституцию [1]).

Особенно ярко проявилась эта охранительная роль американских судов в рассмотренных выше решениях по делам о трудовых конфликтах, в которых суды неизменно восставали против всех методов разрешения этих конфликтов, которые обостряли борьбу предпринимателей и рабочих и придавали ей форму открытой классовой борьбы. Отрицательное отношение судов к профессиональным организациям обусловливалось именно тем, что суды рассматривали их, как фактор, разжигающий классовую борьбу, Если же в последние годы американские суды заняли более примирительную позицию по отношению к профсоюзам, то это объясняется не влиянием интернационального и американского общественного мнения, как полагает Ламбер, а учетом реальной социально-хозяйственной обстановки. Здесь, прежде всего, на

---

[1]) Rice, там же, стр. 844.

политику судов оказала влияние вполне выяснившаяся линия поведения американских профсоюзов, которые в лице наиболее могущественной организации американской федерации труда, стремились не к обострению классовой борьбы, а к мирному сотрудничеству («кооперации») труда с капиталом [1]. Эти профсоюзные организации звали рабочих не к революционной борьбе, а к соглашению с капиталистами, и убеждали рабочих в бесцельности стачечной борьбы и необходимости примирительной, по отношению к предпринимателям политики, так как «интересы капитала и труда однородны» и «промышленная демократия не может быть создана одними рабочими: им нужна помощь предпринимателей». Вследствие такого реформистского характера американской федерации труда, столкновения рабочих и предпринимателей нередко разрешались на конференциях представителей рабочих союзов и капиталистов, в лице президентов крупнейших трестов, железных дорог, банков и промышленных предприятий (наприм., конференция в декабре 1921 года). Такой способ разрешения конфликтов был весьма выгоден для капиталистов, которые стали очень охотно вступать в соглашения с профсоюзами.

Во многих случаях профсоюзы начали выступать, как прямые союзники предпринимателей. Так, на конференции профсоюзов в 1925 году было решено оказать самую энергичную помощь предпринимателям в мероприятиях по повышению производительности труда. На этом же конгрессе получила одобрение «Новая политика зарплаты», состоящая в содействии предпринимателям по проведению сокращения расходов, при условии сохранения за рабочими существующих ставок и дальнейшего повышения их [2]. Поэтому, сами предприниматели нередко заявляют, что профсоюзы содействуют под'ему промышленности.

Кроме этого, успешная борьба профсоюзов за овладение рабочими массами в отдельных отраслях промышленности привела к установлению в этих отраслях производства определенного трудового режима, который немедленно оказал влияние на смежные отрасли промышленности. Так, например, в деле о забастовке Арканзасских горняков выяснилось, что владельцы рудников Огио, Индианы и Иллинойса, рабочие которых принадлежали к профсоюзам и работали на основе коллективных договоров, требовали, чтобы союз горняков заключил такие же коллективные договоры с владельцами рудников западной Пенсильвании и Виргинии, так как низкая заработная плата на этих рудниках позволяла устанавливать цены на уголь, разорительные для рудников, пользующихся профсоюзной рабочей силой. Таким образом, законы капиталистической конкуренции требовали дальнейшего расширения влияния профсоюзов и признания легаль-

---

[1]) А. Чекин (Яроцкий), там же, стр. 128, 129 и Г. Мюнстерберг, там же, стр. 414.

[2]) „Американская федерация труда" статья С. Мстиславского в Большой Советской Энциклопедии, Мюнстерберг, там же, стр. 418.

ности их функций. Следовательно, американские суды, смягчая свое отношение к профсоюзам, действовали в соответствии с новыми социальными условиями и отступали от своих принципов в той мере, в какой это было необходимо для поддержания неустойчивого равновесия капиталистической системы.

Таким образом, американские суды выполняют вполне определенную и весьма существенную роль в аппарате буржуазного государства. Они охраняют основы буржуазного правопорядка не только от нарушений со стороны частных лиц и агентов власти, но и со стороны самой законодательной власти, которая не свободна от разного рода временных и случайных влияний. В этом основная социальная функция судебного конституционного контроля. Кроме того конституционный контроль является одним из способов ограждения прав меньшинства правящих классов. Это меньшинство, побежденное в парламенте, может найти защиту в судебных решениях, основанных на конституции и нормах common law. Такой порядок находится в соответствии с компромиссным характером буржуазного государства и поддерживаемого им common law. Социальный компромисс буржуазного государства об'единяет несколько социальных групп на почве «общего права», которое вместе с тем является гарантией прав каждой из этих социальных групп против нарушения со стороны остальных, например, гарантией промышленного капитала против землевладельческого или торгового. Следовательно, суды, охраняя конституцию и common law, ограничивают волю большинства правящего класса правом меньшинства, при чем, в большинстве случаев, к защите судов прибегает наиболее консервативное меньшинство.

Значение конституционного контроля для регулирования федеральных отношений.

Помимо указанного социально-классового значения конституционных функций американских судов они выполняют, как видно из предшествующего обзора, весьма важную роль в области федеральных отношений. Деятельность американских судов по разрешению споров между федеральным правительством и правительствами отдельных штатов вовсе не вызывает сколько-нибудь серьезных возражений даже среди сторонников ограничения конституционных полномочий американских судов. История конституционного контроля в Америке показывает, что суды довольно об'ективно осуществляли арбитраж в спорах конгресса с правительствами штатов.

В начале конституционной деятельности американских судов наблюдались колебания то в сторону централистических, то в сторону партикуляристических тенденций. Но к концу XIX века определилась основная роль американских судов, как охраните-

лей компетенции штатов от покушений со стороны федерального правительства.

Так, из статистических данных видно, что в подавляющем большинстве случаев верховный суд Соед. Штатов высказывается в пользу взглядов законодательных собраний штатов [1]), утверждая конституционность их постановлений. Действия же конгресса, выходящие за пределы его полномочий, неизменно признаются неконституционными.

В виду этого Брайс, Вильсон, Лоуэлль, Смит, Бовмен [2]) и другие исследователи вполне основательно считают, что американские суды, истолковывая компетенцию конгресса и штатов, выполняют существенно важную роль в установлении практически целесообразных федеральных отношений и предупреждают возможность серьезных конфликтов между федерацией и штатами.

Перспективы конституционной деятельности судов.

Каковы же дальнейшие перспективы конституционной деятельности американских судов? Что касается их функций по истолкованию федеральных правоотношений, то в ближайшем будущем нет оснований ожидать каких-либо изменений. В области же судебной политики по социальным вопросам многие исследователи предвидят радикальные перемены. Так, например, полагают, что суды откажутся от своей роли арбитра в спорах труда и капитала и что трудовой режим будет определяться путем конкурирующей деятельности больших организаций труда и капитала [3]).

Это мнение Ламбер подкрепляет указанием на значительные разногласия среди самих судей. Он считает симптоматичным тот факт, что из 55 решений верховного суда Соед. Штатов, признавших неконституционными статуты штатов, за нарушением 14 поправки конституции, только 24 были приняты единогласно, а остальные 31 незначительным большинством, наичаще 5 против 4 [4]). Однако, приводимые Ламбером цитаты из особых мнений судей, оставшихся в меньшинстве, показывают, что судей разделяют не какие-либо глубокие противоречия их классовых симпатий и взглядов на капиталистическую систему, а вопрос о целесообразности ригористического проведения начал индивидуализма. Так, например, судья Holmes указывает, что 14 поправка конституции вовсе не выражает принципа «laisser faire» и, что судьи должны в большей степени признавать необходимость законодательного интервенционизма, чем они допускали его до сего времени. Следовательно, речь идет лишь о допущении большей свободы маневрирования законодательных органов, но не об от-

---

[1]) Мюнстерберг, там же, стр. 165.
[2]) M. Bowman, там же, стр. 39.
[3]) Lambert et Brown, там же, стр. 436.
[4]) Lambert, там же, стр. 61.

казе судов от вмешательства в вопросы социального законодательства. Перспектива, намеченная Ламбером, вряд ли может реализоваться, так как это означало бы отказ буржуазного государства от основной его функции в области классовой борьбы. Буржуазная государственная власть никогда не согласится оставаться лишь в роли зрителя классовой борьбы, что рекомендует Ламбер. Допущение же обязательности рабочих синдикатов и свободной конкуренции больших организаций труда и капитала означало бы не только отказ власти от регулирования основных социальных отношений, но уступку государственного суверенитета синдикатам рабочих и предпринимателей. В настоящее время господствующие классы Америки мирятся с тем положением, что конфликты труда и капитала разрешаются соглашением сторон и государственный арбитраж применяется лишь путем судебного разбирательства трудовых споров. Такое положение обусловливается реформистским характером профсоюзов и хозяйственным благополучием Америки, позволяющим держаться индивидуалистических принципов и не допускать особых арбитражных судов, так как принудительный арбитраж нарушает принципы буржуазного индивидуализма и свободы договоров. Однако, если бы социальное равновесие в Америке нарушилось и профсоюзы перешли к революционной борьбе, то несомненно, что принудительный государственный арбитраж нашел бы более широкое применение. В настоящее же время, несмотря на сравнительное «благополучие» буржуазной Америки, трудно думать, чтобы господствующие классы отказались даже от судебного вмешательства во взаимоотношения труда и капитала, т.-е ограничили бы соответствующие конституционные полномочия американских судов.

Место конституционного контроля в государственном аппарате.

Установив социальную роль конституционного контроля американских судов, легко разрешить тот теоретический вопрос, который ставит Ориу относительно взаимоотношения конституционного контроля и проблемы подчинения государства праву. Ориу полагает, что конституционный контроль является практической реализацией принципа подчинения государства праву [1]). Такое решение вопроса можно было бы принять лишь при условии, что американские суды стоят вне системы органов государственной власти, над государственным аппаратом. Между тем, мы видели, что американские суды занимают определенное место в государственном аппарате и если они утверждают господство Common law, то лишь в силу того, что государственная власть допускает такое господство common law. Американские суды в общем осуществляют волю правящих групп, как это прекрасно

[1]) Hauriou „Précis de droit constitutionnel (1923), стр. 253.

показал Вудро Вильсон: «откровенно говоря, говорит он, изучая внимательно нашу политическую историю, можно установить, что содержание толкования конституции верховным судом медленно, но тем не менее верно изменялось в соответствии с изменением распределения власти между национальными партиями. Федералистов поддерживали судьи-федералисты; период господства демократов свидетельствовал о триумфе демократических принципов в судах; а преобладание республиканцев имело своим результатом то, что в высшем трибунале страны остался лишь один представитель демократической доктрины. Лишь в течение сравнительно короткого времени переходных периодов, когда общественное мнение быстро переходит от одного политического credo к другому, решения верховного суда высказывали мнения, противоречащие принципам находящейся у власти политической партии» [1]).

Итак, американские суды, охраняя основы буржуазного правопорядка, вовсе не являются органом, стоящим над государством, но напротив занимают определенное место в государственном аппарате и их судебная политика в значительной мере отражает политику правящих партий.

Практика американских судов показывает, что характер судебного конституционного контроля обусловливается характером конституции и социальной структурой данного государства, поэтому нельзя согласиться с Ламбером, будто организация конституционного контроля является лучшим способом, чтобы ограничить агитацию рабочих и удержать законодателя на скользкой плоскости экономического интервенционизма. Если в Америке конституционный контроль осуществляет эти задачи, то это об'ясняется специфическими особенностями социально-политических отношений в Америке и организацией американских судов. В других буржуазных государствах конституционный контроль вовсе не играет той роли, как в Америке. Само собою разумеется, что в советском государстве, где государственный аппарат построен на классовых основаниях, диаметрально-противоложных существующим в Америке, конституционный контроль служит совершенно иным целям.

---

1) Вудро Вильсон. „Государственный строй Соед. Шт.“, стр. 37, 38.

ГЛАВА V.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СОЮЗЕ ССР.

Органы конституционного контроля.

Конституционный контроль в Союзе ССР осуществляется Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и Верховным Судом Союза, как вспомогательным органом Президиума ЦИК'а.

Президиум ЦИК'а осуществляет эту функцию на основании ст. 30 Союзной Конституции, возлагающей на него наблюдение за «проведением в жизнь Конституции Союза ССР». Компетенция же Верховного Суда по надзору за конституционностью определена в ст. 43 Конституции и в Положении о Верховном Суде, изданном в развитие этой статьи. По Положению о Верхсуде (ст. 2, лит. «А»), надзор его за конституционностью законов осуществляется в двух формах: 1) Верхсуду принадлежит право делать представления в Президиум ЦИК'а СССР о приостановлении и отмене постановлений и распоряжений центральных органов и отдельных наркоматов Союза ССР, кроме постановлений ЦИК'а СССР и его Президиума по мотивам несогласованности таковых с конституцией, как по представлению центральных органов союзных республик, так и по инициативе самого Верхсуда; 2) Верхсуд дает заключения по требованию Президиума ЦИК'а Союза ССР о конституционности постановлений верховных органов союзных республик, а также Совнаркома СССР. Что касается Совнаркома, то заключения о его постановлениях могут даваться Верхсудом, как по требованию Президиума ЦИК'а Союза ССР, так и по инициативе Верхсуда, поскольку п. «б» лит. А ст. 2 положения о Верхсуде СССР предоставляет Верхсуду право опротестования постановлений и распоряжений всех центральных органов, за исключением ЦИК'а и его Президиума [1]).

Заключения Верхсуда СССР о неконституционности тех или других постановлений и распоряжений не влекут за собою аннули-

[1]) Такое же толкование п „б" лит. А см. 2 Положения о Верхсуде СССР дает и М. О. Рейхель „СССР", стр. 124.

рования неконституционных законов без санкции Президиума ЦИК'а. Следовательно, Верхсуд Союза является как бы консультацией Президиума ЦИК'а по вопросам конституционности законов. Такой характер конституционных функций Верховного Суда лишает Верхсуд самостоятельного политического значения. Строго говоря, органом конституционного контроля является у нас ЦИК СССР. В этом отношении аналогичную роль выполняет Швейцарский Союзный Совет, который, согласно ст. 102 п. 2 конституции, «следит за соблюдением конституции, законов и постановлений конфедерации и постановлений федеральных договоров; он принимает по собственной инициативе или по жалобе меры, необходимые, чтобы заставить соблюдать их, если данный случай не из числа тех, которые должны быть пред'явлены в федеральный суд согласно ст. 113». При этом интересно отметить, что в Швейцарии так же, как и у нас, на практике, по крайней мере, отброшены в сторону догматические требования разделения властей [1]). Отсюда следует сделать тот вывод, что система разделения властей не является необходимым условием для установления конституционного контроля, но лишь при наличии этой системы суды могут самостоятельно осуществлять конституционную проверку законов. Если же государственный аппарат построен на отрицании принципа разделения властей, то конституционный контроль, в строгом смысле этого слова, может быть осуществляем лишь верховными органами власти. Поэтому у нас народные суды не могут входить в оценку внутренней конституционности законов, так как присвоение ими таких полномочий поставило бы их в положение политических учреждений, контролирующих верховную власть, что противоречит духу нашей Конституции. Что же касается конституционных заключений Верхсуда Союза, то они нисколько не противоречат основам Конституции, так как получают силу лишь с санкции ЦИК'а.

Это вполне согласовано с характером нашей Конституции, построенной на идее диктатуры пролетариата, не допускающей разделения властей, т.-е. системы взаимодействия ограничивающих друг друга политических учреждений. Отступление от этого принципа допущено только в организации Совета Национальностей, как органа, противопоставляемого Союзному Совету. Здесь система равновесия политических сил осуществляется в форме координации национального и классового начала.

Институт конституционного контроля, таким образом построенный, отвечает несомненно жизненной потребности, вытекающей из характера нашей Конституции. Брайс указывает, что в Америке законы имеют четыре различных степени авторитета [2]). Эти четыре разряда американских законов суть следующие: 1) Федеральная конституция, 2) федеральный закон, 3) конституции от-

---

1) Вильсон. „Государство", стр. 274.
2) Брайс, там же, стр. 274.

дельных штатов, 4) законы отдельных штатов. Необходимость устранять столкновения этих различных типов законов достаточно оправдывает американский институт конституционного контроля. У нас эта потребность имеется в еще большей степени, так как у нас можно насчитать девять разрядов различных актов законодательного характера (акты Союзного С'езда Советов, ЦИК'а СССР, его Президиума, Совнаркома СССР, СТО, акты с'ездов советов союзных республик, ЦИК'ов, их президиумов и совнаркомов этих республик), не говоря о нормативных актах союзных наркоматов. Для разрешения коллизий, возникающих на почве этого многообразия законов и нормативных актов, безусловно необходим у нас конституционный контроль в той или другой его форме. Устранение такого рода неконституционных коллизий между законодательными актами имеет значение прежде всего конституционного воспитания, так как в большинстве случаев неконституционные акты у нас обусловливаются несогласованностью законов со сложной системой федеративных отношений. Разумеется, этим не исчерпывается роль конституционного контроля. Разрешая противоречия между актами органов Союза ССР и верховных органов союзных республик, ЦИК Союза ССР и Верхсуд стоят на страже порядка взаимоотношений между союзной властью и властями союзных республик, установленного Союзной Конституцией. Здесь необходимо примирять начало единства Союза с суверенными правами союзных республик [1]). Это очень важная задача, правильное выполнение которой гарантируется, как составом Президиума ЦИК'а, так и вхождением в пленум Верхсуда представителей союзных республик (пленарное заседание образуется из 15 членов, в составе которых 6 мест занимают председатели верхсудов союзных республик). Сосредоточение конституционного надзора в Верхсуде вызвало в нашей литературе лишь то возражение, что надзор за законностью с точки зрения Конституции будто бы несовместим с судебными функциями [2]). Это возражение не может быть принято, так как опыт Америки и других государств, применяющих конституционный контроль, показал, что конституционную проверку законов удобнее всего поручать именно судебным органам, так как судьи, придерживаясь своей профессиональной привычки — оценивать законы по их формальной силе, в большей степени, чем другие государственные органы приспособлены к надзору за конституционной законностью и могут отрешаться от соображений целесообразности и своевременности.

---

[1]) Винокуров „О Верховном Суде СССР". „Еженедельник Советской Юстиции", № 29 1924 г. В отчете о деятельности ЦИК'а СССР III С'езду Советов Союза ССР указывается, что постановления Президиума ЦИК'а по конституционным вопросам направлялись исключительно в защиту суверенитета союзных республик (стр. 126 отчета).

[2]) С. Пилявский „Орган надзора за законностью СССР", „Е. С. Ю." № 23 — 24, 1924 г.

Методы конституционного контроля в Союзе ССР.

Что касается особенности подхода к решению конституционных вопросов, поскольку они проявились уже в постановлениях Президиума ЦИКС'а, то следует указать прежде всего, что основой для оценки законодательных актов является не только самый текст конституции, но также и те Положения (о ЦИК'е СССР, Совнаркоме и союзных наркоматах), на которые конституция ссылается, как на законы, развивающие отдельные ее статьи. Так, например, Президиум ЦИКС'а по представлению Верхсуда признал неконституционным приказ ВСНХ СССР об образовании административно-финансового управления, как нарушающий Положение о ВСНХ СССР (протокол Президиума ЦИКС'а № 21 от 25 июля 1924 г.). В отчете ЦИК'а говорится по этому поводу, что Президиум ЦИК'а наблюдал за соблюдением конституции и «издаваемого в развитие ее законодательства» (стр. 124).

Такое расширение понятия конституции имеет и то значение, что Верхсуд Союза, осуществляя конституционный контроль, проводит в то же время и надзор за законностью деятельности союзных наркоматов, так как нарушение ими своей компетенции не только незаконно, но и неконституционно, с точки зрения расширенного понятия конституции.

Это обстоятельство делает несостоятельным мнение, будто бы ограничение роли Верхсуда надзором за конституционностью делает наркоматы Союза свободными от надзора за законностью [1]). Другой особенностью конституционного контроля в СССР является то, что законы проверяются, главным образом, с точки зрения соответствия их структуре и компетенции высших государственных органов, что об'ясняется отсутствием в Союзной Конституции материальных ограничений законодательства.

Однако, поскольку Конституция гарантирует в ст.ст. 19 и 38 обязательность союзного законодательства на всей территории Союза, Президиум ЦИКС'а по докладам Верхсуда признает неконституционными те акты органов Союза или союзных республик, которые нарушают общесоюзное законодательство. Так, например, Президиумом ЦИКС'а признан неконституционным приказ ВСНХ СССР, предоставляющий члену президиума ВСНХ право утверждать договоры по подрядам и поставкам на сумму десять тысяч рублей и выше, в виду несогласованности приказа с постановлением ЦИК и СНК Союза ССР от 12 сентября 1924 года (протокол № 51 от 10 апреля 1925 г.).

Несмотря на указанное расширение понятия конституции и признание актов, нарушающих общесоюзное законодательство, несогласованными с Конституцией, все же сфера применения конституционного контроля в Союзе ССР является сравнительно

---

[1]) З. Пилявский, там же.

весьма узкой, вследствие гибкости Союзной Конституции. В главе «О формах развития буржуазных и советских конституций» было показано, что гибкость советских конституций обусловливается широко применяемым началом делегации полномочий высших органов власти и даже учредительных их функций. Это обстоятельство значительно ограничивает применение конституционного контроля. Так, согласно ст. 19 Союзной Конституции, народные комиссариаты действуют на основе положений, издаваемых ЦИК'ом Союза ССР. Из этого вытекает, что всякие изменения в структуре наркоматов, производимые самими наркоматами без санкции ЦИК'а, являются неконституционными. Однако, в из'ятие из этого общего правила, Президиум ЦИК'а разрешил некоторым наркоматам производить структурные изменения своих аппаратов путем ведомственных приказов, лишь с последующим доведением до сведения ЦИК'а.

Поэтому, структурные преобразования таких наркоматов (РКИ, ВСНХ), производимые самими же наркоматами, не могут рассматриваться, как неконституционные. Другой пример: центральные исполнительные комитеты союзных республик и их президиумы могут опротестовывать декреты и постановления Совнаркома Союза ССР в Президиум ЦИК'а Союза ССР. Между тем, некоторые союзные республики, в порядке республиканского законодательства, предоставили это право опротестования постановлений СНК Союза ССР своим представителям при правительстве Союза ССР. Эти законодательные акты союзных республик, формально несоответствующие ст. 42 Союзной Конституции, не могут признаваться неконституционными, поскольку допускается передоверие конституционных полномочий [1]). Точно также, в целом ряде случаев, декреты ЦИК'а и Совнаркома уполномочивают союзные наркоматы на издание правил или инструкций, являющихся по существу законодательными актами, или наделяют правом устанавливать из'ятия из действия законов. Так, например, Наркомфин СССР, согласно ст. 7 Положения о нем, разрешает налоговые льготы по косвенным налогам и сепаратные льготы и из'ятия из общего порядка по прочим налогам, а Союзный Совет Социального Страхования наделен правом установления льгот по применению тарифа взносов на социальное страхование [2]).

На-ряду с этим и Совет Труда и Обороны нередко передает свои полномочия тем или другим органам.

Из актов такого рода можно указать на постановление СТО «Об особоуполномоченном Совета Труда и Обороны по дровозаготовкам» от 12 ноября 1926 г. («С. З.» 1926 г., № 74, ст. 585), согласно которому уполномоченный, в случаях, не терпящих отла-

---

[1]) Протест Верхсуда СССР по поводу такого рода актов союзных республик был отклонен Президиумом ЦИК'а СССР (протокол № 43, п. 10 — 1925 г.).

[2]) Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 14 января 1927 г.

гательства, может разрешать вопросы, подлежащие в обычном порядке разрешению Советом Труда и Обороны (п. «а» ст. 3).

Широкому применению конституционного контроля в СССР препятствует также то значение, которое имеет революционная целесообразность в практике истолкования Союзной Конституции, содержащей лишь самые общие начала организации власти Союза ССР и союзных республик. Поэтому часто бывает, что когда определения Союзной Конституции не дают достаточно точного разрешения государственно-правовых вопросов, для толковании таких определений прибегают к революционной целесообразности. При этом, формально-догматическое толкование конституции, дающее спорный и проблематический вывод, может сталкиваться с признанием абсолютной нецелесообразности такого вывода, с точки зрения данных социально-политических условий. Хороший пример такой коллизии представляет конституционный вопрос, рассмотренный Президиумом ЦИК'а в августе 1926 года. Вопрос возник вследствие ходатайства ВУЦИК'а перед Президиумом Союзного ЦИК'а об отмене постановления ЦИК и СНК Союза ССР, от 12 февраля 1926 года, о товарных знаках, вследствие того, что оно устанавливает подробные правила регистрации и пользования товарными знаками. Между тем, по мнению ВУЦИК'а, законодательство о товарных знаках составляет часть гражданского законодательства, регулирование которого предоставлено компетенции союзных республик (за исключением основ, издаваемых Союзом). Это ходатайство ВУЦИК'а было отклонено Президиумом ЦИК'а по тем мотивам, что централизация регистрации товарных знаков является необходимой для устойчивости гражданского оборота, т.-е. по мотивам целесообразности [1]). Аналогичный пример представляет ходатайство ВУЦИК'а о признании постановления ЦИК и СНК о наружном налоговом надзоре, имеющем только директивное значение, и о предоставлении союзным республикам права определять организацию республиканской финансовой инспекции, так как, по п. «л» ст. 1 Союзной Конституции, к ведению общесоюзных органов относится лишь установление налогов. В этом случае Президиум ЦИК'а также отклонил ходатайство ВУЦИК'а в виду его нецелесообразности [2]).

Мотивы целесообразности имеют громадное значение и при разрешении конституционных вопросов пленарными заседаниями Верховного Суда Союза ССР. Примером может служить постано-

---

[1]) „Советское строительство" № 1 — 1927 г. „Деятельность Президиума ЦИК'а", стр. 117.

[2]) „Советское строительство" № 1 — 1927 г., стр. 118 и 119. Соображения революционной целесообразности имели решающее значение при отклонении многих других протестов союзных республик на действия союзных органов. Например, пост. През. ЦИК СССР по протесту ВУЦИК на постановление СНК СССР о взысканиях платежей по некоторым категориям госдоходов в бесспорном порядке, или постановление Президиума ЦИК'а СССР по протесту ВУЦИК'а на постановление ЦИК и СНК СССР от 12/IX — 1924 г. о патентах на изобретения.

вление пленума Верхсуда от 2/VII—1926 года, по вопросу о несогласованности с Конституцией СССР постановления Союзного Совета Соц. Страхования от 1 апреля 1926 года. Это постановление ограничивает пользование правом на страховое обеспечение лишь тем кругом безработных, занятых в коллективах, организуемых биржами труда, которые имеют трудовой стаж от 1 до 5 лет. Между тем, по смыслу ст. 4 постановления ЦИК и СНК СССР от 8/I — 1926 года, безработные, занятые в этих коллективах, пользуются всеми правами застрахованных без всякого ограничения. Это постановление Союзного Совета Соц. Страхования Пленум признал конституционным, так как организация коллективов, образуемых в порядке общественных работ, является лишь видом трудовой помощи безработным [1].

Таким образом, конституционный контроль в Союзе ССР отражает в своем осуществлении, как особенности Союзной Конституции, так и особенности советского подхода к вопросу о законности. Характерной чертой конституционного контроля в СССР является также отсутствие элементов политической борьбы в процессе опротестования и аннулирования неконституционных актов. В буржуазных государствах органы конституционного контроля выступают обыкновенно, как выразители политических стремлений социальных групп, побежденных в парламентской борьбе, и поэтому конституционные протесты приобретают характер политических выступлений. В советском же государстве социально-однородный состав органов власти устраняет возможность использования прав в области конституционного контроля для политической борьбы.

Практика конституционного контроля в Союзе ССР.

Эти общие соображения могут быть проверены и иллюстрированы кратким обзором конституционной деятельности Президиума ЦИК'а СССР и Верховного Суда Союза ССР. Все конституционные нарушения, рассмотренные Президиумом ЦИК'а, могут быть разбиты на следующие четыре группы: I. Структурные нарушения, т.-е. 1) изменения структуры высших госорганов, производимые органами, не уполномоченными на это Конституцией, 2) создание новых органов, не предусмотренных Конституцией, 3) изменения конституций союзных республик, несогласованные с Союзной Конституцией. II. Нарушения компетенции, которые разделяются на следующие подгруппы: 1) присвоение компетенции органов Союза органами союзных республик; 2) превышение органами Союза своей компетенции за счет компетенции союзных республик, 3) вторжение одних союзных наркоматов в компетенцию других, 4) издание союзными наркоматами актов, относящихся к ведению законодательных

[1] „Вестник Верхсуда СССР“ № 1 — 1927 г., стр. 46.

органов Союза. III. Нарушения требуемой Союзной Конституцией согласованности между актами высших органов Союза ССР и союзных республик. Эти нарушения могут быть трех видов: 1) нарушения общесоюзного законодательства органами Союза ССР, 2) нарушения общесоюзного законодательства органами союзных республик, 3) нарушения органами Союза законодательства союзных республик. IV. Нарушения порядка издания законодательных актов и распоряжений наркоматов. Эти нарушения допускаются: 1) органами Союза и 2) органами союзных республик в отношении законов и распоряжений органов Союза. Таким образом, основные типы нарушений Конституции могут иметь место, как в распоряжениях и действиях органов Союза ССР, так и органов союзных республик. Поэтому можно сначала рассмотреть постановления Президиума ЦИК'а СССР по вопросам о конституционных нарушениях органов Союза ССР, а затем постановления о конституционных нарушениях союзных республик.

Конституционные нарушения органов Союза ССР.

К числу постановлений, касающихся органов Союза ССР, относятся следующие. Прежде всего, идет группа структурных нарушений. По представлению пленарных заседаний Верховного Суда Союза ССР Президиумом ЦИК'а были признаны неконституционными многочисленные изменения в положениях о некоторых наркоматах Союза ССР, произведенные самими же наркоматами. Таковы — приказы ВСНХ Союза ССР о сформировании Административно-Финансового управления ВСНХ, Положение об иностранном отделе ВСНХ СССР, приказ ВСНХ СССР о штатах Главэлектро, приказ НКПС о введении в действие Положения о центральном отделе по сооружению железных дорог, и некоторые другие менее значительные. По поводу этих изменений структуры наркоматов Президиум ЦИК'а Союза ССР раз'яснил, что согласно ст. 49 Конституции Союза ССР всякие изменения в структуре наркоматов не могут производиться иначе, как с утверждения Президиума ЦИК'а Союза ССР (постановление от 25/VII — 1924 г.).

Создание новых органов, не предусмотренных Конституцией, имело место в приказе ВСНХ об учреждении арбитражной комиссии при ВСНХ СССР, признанном неконституционным Президиумом ЦИК'а по докладу Верхсуда; в учреждении, приказом РВС, конвойной стражи СССР и в создании целого ряда междуведомственных органов путем ведомственных соглашений, но без санкции законодательных органов [1]). Нарушения такого рода, бывшие

---

[1]) Отчет о деятельности ЦИК'а СССР III С'езду Советов Союза ССР, стр. 133.

в 1924 и 1925 году довольно многочисленными, в 1926 году значительно уменьшились, что об'ясняется указанным постановлением Президиума ЦИК'а (подтвержденным еще два раза), после чего союзные наркоматы стали, в случаях необходимости структурных преобразований, испрашивать специальное или общее разрешение Президиума ЦИК'а.

Ко второй группе вопросов, т. е. к вопросам компетенции, относятся, прежде всего, постановления и распоряжения союзных наркоматов, нарушающие компетенцию органов союзных республик. Весьма важное нарушение такого рода представляет циркуляр Наркомтруда от 27/III — 1925 года, коим был снят с социального обеспечения целый ряд лиц наемного труда, занятых кратковременными работами, как, например, домашние прачки, портные и т. п., на том основании, что получать страховые взносы с их работодателей технически затруднительно. Этот циркуляр был признан неконституционным VII пленумом Верхсуда, в виду того, что он противоречит ст. 175 Кодекса Законов о Труде РСФСР (и других союзных республик), согласно которой социальное страхование распространяется на всех лиц наемного труда, независимо от условий их работы. В своем представлении по этому вопросу пленум Верхсуда указывал, что изменения кодексов законов о труде допускаются только с разрешения ЦИК'ов союзных республик, и что указанным изменением КЗоТ лишаются социального обеспечения наиболее необеспеченные элементы рабочих, а потому означенный циркуляр НКТ следует считать нарушающим ст. 3 и 18 Конституции СССР. Президиум ЦИК'а СССР, согласившись с доводами Верхсуда, приостановил действие названного циркуляра [1]). Это постановление Президиума ЦИК'а, равно как и более раннее постановление по вопросу о конституционности постановления ВЦИК'а и СНК РСФСР, от 11 августа 1924 года, об изменении ст. 93 Кодекса Законов о Труде, устанавливает весьма важный принцип, что кодексы законов о труде нужно считать республиканскими законами [2]).

Нарушение компетенции союзных республик было усмотрено Президиумом ЦИК'а также в инструкции ВСНХ и ВЦСПС о порядке пользования и хранения фонда по улучшению быта рабочих и служащих, которая устанавливала отчисление из указанного фонда в размере 75% на строительство рабочих жилищ. Между тем, по постановлению ЦИК'а и СНК СССР размер этого отчисления должен устанавливаться совнаркомами союзных республик (протокол Президиума ЦИК'а от 26/II — 1926 года).

---

[1]) Нужно, впрочем, отметить, что в виду протеста Наркомтруда Президиум ЦИК'а в марте 1926 г. отменил свое постановление о приостановлении действия циркуляра НКТ от 27/IV — 1925 г.

[2]) „Вестник Верховного Суда СССР" № 2 — 1926 г., стр. 43, 44, 49. Постановления Президиума ЦИК'а СССР от 8/I — 1926 г. и от 26/II—1926 г.

Другой формой нарушения союзными органами компетенции союзных республик являются циркуляры и инструкции союзных наркоматов, распространяющие на территорию всего Союза действие распоряжений необ'единенных наркоматов РСФСР. Примером таких нарушений является циркуляр Наркомвнешторга, распространивший на территорию всех союзных республик действие циркуляра Наркомвнудела РСФСР от 31 июля 1924 года о деятельности органов милиции по вручению повесток и взысканию в административном порядке таможенных штрафов и пени. Президиум ЦИК'а СССР признал в этом случае нарушение ст. 3 Союзной Конституции. По тем же основаниям были признаны неконституционными приказы НКПС, распространившие на территорию всего Союза циркуляры НКЮ и НКТ РСФСР (постановление Президиума ЦИК'а от 8/I — 1926 года). Подобного рода нарушения довольно многочисленны и проистекают, повидимому, из сложности наших федеративных отношений и трудности согласования вопросов, затрагивающих интересы всех союзных республик с соответствующими необ'единенными наркоматами союзных республик.

Присвоение одними наркоматами функций других имело место, например, в приказе НКПС от 7 апреля 1924 года «Об установлении тарифа за пользование услугами телеграфной сети НКПС, перешедшими на хозрасчет учреждениями НКПС». Этот приказ был признан неконституционным Президиумом ЦИК'а 28 июля 1925 года. Другой аналогичный случай представляет образование страхового отдела транспортного управления НКВТ, проведенное приказом по НКВТ № 2 1925 года. На этот отдел был возложен ряд функций, являющихся замаскированным страхованием товаров в противоречие с постановлением СНК от 12/XI—1924 г., и положением о Наркомфине, согласно коим страхование товаров является монополией Госстраха [1]).

Присвоение центральными органами Союза законодательных функций было признано V пленумом Верхсуда по вопросу о неконституционности раз'яснения Цусстраха НКТ о льготном тарифе взносов на социальное страхование для крестьянских комитетов взаимопомощи и для учреждений Доброхима. Точно также незаконное присвоение законодательных функций допущено Центральной метрической комиссией при СТО в постановлении от 7 июля 1926 года и НКТоргом СССР в постановлении от 12 июля 1926 года. В этих постановлениях было указано, что виновные в их нарушении подлежат уголовной ответственности, при чем были указаны те статьи УК, по которым нарушители подлежат привлечению к ответственности. По этому вопросу Президиум ЦИК'а, утвердив постановление XI пленума Верхсуда СССР, признал, что указанные постановления являются неконституционными, так как отдельные виды преступлений

---

[1]) „Вестник Верховного Суда“ № 2—1926 г. стр. 37.

и порядок применения к ним мер социальной защиты определяются в законодательном порядке [1]).

Как видно из этих примеров, серьезных нарушений прав законодательных органов со стороны наркоматов не было, но даже незначительные нарушения опротестовывались Верховным Судом СССР и утверждались Президиумом ЦИК'а в виду большой принципиальной важности утверждения приоритета законодательных актов, по отношению к наркоматским распоряжениям.

Нарушения общесоюзного законодательства органами Союза ССР опротестовывались Верховным Судом Союза ССР в целом ряде случаев. Так, например, по докладу Верховного Суда СССР Президиумом ЦИКС'а был признан неконституционным приказ ВСНХ от 20 мая 1924 года о предоставлении права члену Президиума ВСНХ т. Богданову окончательно утверждать своей властью договоры по государственным подрядам и поставкам на сумму 100.000 рублей и выше, как противоречащий закону ЦИК'а от 12 сентября 1924 года (постановление Президиума ЦИК'а от 10 апреля 1925 года). 7 января 1925 года Президиум ЦИК'а признал неконституционными правила производства дел в АК ВСНХ, предусматривающие обязательную подсудность АК ВСНХ, вопреки ст. 3 положения об АК, устанавливающей обязательную подсудность лишь в случаях, когда обе стороны подведомственны ВСНХ Союза ССР и состоят на госбюджете. Несогласованность с общесоюзным законодательством была признана Президиумом ЦИК'а СССР по протесту ВУЦИК'а в постановлении СНК СССР от 17 марта 1926 года по вопросу об общесоюзном фонде кредитования деревенской бедноты. Это постановление не было согласовано с постановлением 2 сессии ЦИК'а СССР III созыва о едином государственном бюджете на 1925/1926 год [2]).

Нарушения органами Союза законодательства союзных республик имели место в следующих случаях: Наркомфином СССР 12 февраля 1926 года были изданы правила по взиманию акциза [3]), при чем в § 167 этих правил имелось указание на подачу апелляционных жалоб, в противоречие с законодательством всех союзных республик, не допускающим апелляционного рас-

---

[1]) „Вестник Верховного Суда“ № 1—1927 г., стр. 45.

[2]) Интересно отметить также пост. Президиума ЦИК СССР об отмене циркуляра НКФ СССР от 14/XI—26 г. (прот. от 7/V—27 г.). Этот циркуляр раз'яснял, что в том случае, когда лицо, имеющее единоличное хозяйство, не подлежащее обложению единым с.-х. налогом, входит в состав сельскохозяйственной организации (артели), то его доход по единоличному хозяйству облагается сельхозналогом вне зависимости от обложения или необложения с.-х. налогом того с.-х. об'единения, членом которого данное лицо состоит. Такое раз'яснение противоречило ст. 27 Положения о едином с.-х. налоге, согласно которой хозяйства, имеющие доход, не превышающий установленный минимум, освобождаются от налога без всякого ограничения.

[3]) Аналогичное нарушение признано Президиумом ЦИК'а СССР в инструкции Госбанка об операциях по текущим счетам, которая противоречила ст. 101 ГК РСФСР и соответствующим законам других союзных республик.

смотрения жалоб. Это несоответствие Президиум ЦИК'а предписал устранить (протокол № 52, п. 11 — 1926 года). ВСНХ СССР нарушил законодательство союзных республик своим приказом от 27 февраля 1926 года, № 434, о порядке производства страховых операций, в котором содержались указания, противоречащие законодательству союзных республик в отношении трестов республиканского и местного значения (протокол Президиума ЦИК'а № 52, 1926 года). Законодательство союзных республик в области здравоохранения было нарушено Совнаркомом СССР в постановлении от 25 мая 1926 года о правах госмедторгпрома на закупки импортного контингента по здравоохранению (протокол Президиума ЦИК'а № 54 и № 11, 1926 года). Законодательство союзных республик в области землеустройства и земледелия было нарушено в постановлении СТО от 24 июня 1925 года об оценочных комиссиях по определению и оценке убытков от повреждений земельных угодий при производстве военно-топографических и геодезических работ (протокол Президиума ЦИК'а СССР, № 24, п. 14, 1926 года). Законы союзных республик, касающиеся архивного дела, были нарушены ВСНХ СССР в приказах по вопросу о порядке хранения и систематизации архивных материалов предприятий, подведомственных ВСНХ СССР на территории УССР. Интересно отметить, что в большинстве случаев неконституционные акты последнего рода опротестовывались, главным образом, Украинской ССР, которая вообще очень ревниво оберегает свои конституционные права. Что касается нарушения порядка издания актов высших органов власти, то они наиболее часто встречаются в действиях союзных об'единенных наркоматов, которые обращают свои директивы не к соответствующим одноименным наркоматам, а непосредственно к местным органам власти или к населению. Такой порядок проведения директив, нарушая ст. 54 Союзной Конституции и ст.ст. 15 и 16 общего положения о союзных наркоматах, был признан Президиумом ЦИК'а неконституционным (протокол от 25/VI — 1924 г.), но наркоматы и после этого часто нарушали порядок проведения своих директив, вследствие чего Президиум ЦИК'а вторично раз'яснил недопустимость такой практики (протокол от 24/VII — 1925 года).

Конституционные нарушения органов союзных республик.

Постановления Президиума ЦИК'а СССР о конституционных нарушениях союзных республик удобнее всего рассмотреть по той же схеме, как и конституционные нарушения органов Союза.

Структурные нарушения органов союзных республик встречаются гораздо реже, чем структурные нарушения органов Союза ССР. Это об'ясняется тем, что органы союзных республик не имеют возможности производить какие-либо структурные пре-

образования в аппарате союзных учреждений, а изменения структуры республиканского госаппарата лежат в компетенции республиканского законодательства и свободны от контроля Правительства Союза ССР. Однако, согласно ст. 5 Конституции Союза ССР, союзные республики должны внести в свои конституции изменения в соответствии с Конституцией Союза ССР. Поэтому в сферу конституционного контроля входит проверка согласованности изменений конституций союзных республик с Конституцией Союза. Такого рода конституционные нарушения имели место в конституции ЗСФСР и общем положении о наркоматах ЗСФСР, принятых 2-й сессией ЦИК'а ЗСФСР 2—4 сентября 1924 года. Вопрос о конституционности этих двух актов был передан ЦИК'ом СССР на заключение пленума Верхсуда СССР и по заключению последнего, президиум ЦИК СССР постановил: предложить ЦИК'у ЗСФСР внести более ясную формулировку в ст. 1 Конституции, в соответствии с Союзной Конституцией, а также дополнить положение о наркоматах ЗСФСР указанием об обязательности для последних выполнения заданий соответствующих об'единенных наркоматов Союза ССР. Из других структурных нарушений союзных республик Верховным Судом Союза были отмечены лишь некоторые маловажные преобразования союзных органов, действующих на территориях союзных республик.

Гораздо более многочисленны акты союзных республик, нарушающие компетенцию органов Союза ССР. В частности, среди этих нарушений преобладают нарушения финансовой компетенции органов Союза ССР. Так, например, постановление ЦИК'а УССР от 16/X—1924 года о введении особых сборов на борьбу с неграмотностью признано Президиумом ЦИК'а СССР нарушающим п. «б» ст. 107 временного положения о местных финансах; постановление ЦИК и СНК УССР об отчислениях промышленных и торговых предприятий на культурно-просветительные нужды признано также нарушающим временное положение о местных финансах; постановление ВЦИК'а и СНК РСФСР от 22/III—1923 года об установлении сборов со скота на организацию ветеринарного дела в Туркестанской ССР отменено Президиумом ЦИК'а, как неконституционное. Постановление ЦИК'а и СНК ЗСФСР от 19/I—1925 года о взимании в Батуме особого местного налога с торгово-промышленных предприятий также отменено Президиумом ЦИК'а, как изданное с нарушением компетенции союзных республик в области финансового законодательства [1]).

Из других нарушений союзной компетенции следует отме-

---

[1]) Э. Э. Понтович в цитированной статье („Право и Жизнь" № 5—1927 г.) указывает на ряд других республиканских законов, нарушающих финансовые права Союза ССР, как например, закон РСФСР о налоге с наследств в деревне, закон УССР о месяце помощи безработным и т. п.

тить постановление СНК ЗСФСР о беспошлинном ввозе товаров из-за границы для благотворительных учреждений и другие декреты по вопросам таможенного обложения, которыми была нарушена компетенция Союза по вопросам внешней торговли. Компетенция Союза по вопросам регулирования транспорта была нарушена постановлением ЦИК и СНК ЗСФСР от 15 марта 1926 года о мероприятиях по борьбе с крушениями на Зак. жел. дор. Кроме этого, верховные органы УССР неоднократно приостанавливали на территории УССР постановления СТО Союза ССР и АК при СТО, в чем Президиум ЦИК'а СССР усмотрел превышение полномочий, предоставленных союзным республикам статьей 59 Союзной Конституции, которая дает ЦИК'ам союзных республик только право приостанавливать распоряжения союзных наркоматов, но не СТО.

Из актов союзных республик, нарушающих общесоюзное законодательство, наиболее значительными являются следующие: постановление ЦИК'а ЗСФСР от 22/IX—1924 года о военных трибуналах и военной прокуратуре Кавказской Краснознаменной армии, которое устанавливало подчиненность карательных и контрольных органов армии Военмору в противоречие с положением о Верхсуде Союза ССР, которому принадлежит руководство деятельностью военно-судебных учреждений Союза ССР. Это постановление ЦИК'а ЗСФСР было признано неконституционным Президиумом ЦИК'а Союза ССР по заключению пленарного заседания Верхсуда СССР от 10/V—1925 года. К этому типу нарушений относятся также: постановление ЦИК'а и СНК ЗСФСР об обязательном ведении торговых книг торговыми и промышленными предприятиями, нарушающее общесоюзное законодательство по этому вопросу; постановление ЦИК'а ЗСФСР от 9 августа 1926 года о правах крестьянского населения в области удовлетворения местных нужд; положение об уполномоченном НКПС при СНК ЗСФСР, нарушающее положение о наркоматах Союза ССР в части, касающейся порядка утверждения в должности уполномоченного НКПС [1]).

В других союзных республиках также допускались нарушения общесоюзного законодательства. Так, например, в статьях 5 и 41 избирательной инструкции ЦИК'а УССР было признано нарушение избирательной инструкции ЦИК'а СССР (протокол ЦИК'а, № 76, 1927 года); постановление ЦИК'а и СНК УССР от 6/I — 1926 года о пенсионном обеспечении инвалидов труда, награжденных орденом трудового знамени, признано несогласованным с общесоюзным законодательством по социальному страхованию (протокол № 69, 1926 года); постановление ЦИК'а и СНК УССР от 3 апреля 1926 года о выселении из казарменных помещений в административном порядке признано несогласованным с п. «п» ст. 3 поста-

---

[1]) Перечисленные и другие более мелкие нарушения Союзной Конституции признаны Президиумом ЦИК'а неконституционными в 1926 году.

новления ЦИК'а и СНК Союза ССР от 16/X — 1925 года (протокол Президиума ЦИК'а СССР, № 73, 1927 года).

Из актов правительства РСФСР, признанных неконституционными, наиболее значительным является постановление СНК РСФСР от 20/II—1925 года о времени введения в действие постановления ЦИК'а и СНК Союза ССР об основах авторского права, нарушающее постановление ЦИК'а и СНК СССР об основах авторского права (протокол Президиума ЦИК'а СССР, № 18 — 1925 года).

В БССР совнаркомом была утверждена инструкция от 31/I—1925 вода о порядке обложения сельхозналогом сельскохозяйственных владений, которая повышала ставки сельхозналога и вводила другие изменения, противоречащие Положению о едином сельхозналоге. Инструкция эта признана неконституционной Президиумом ЦИК'а 8/I—1926 года. ЦИК'ом и Совнаркомом Туркменской ССР было нарушено положение о воинских преступлениях в постановлении о воинских преступлениях от 17/XI — 1926 года (протокол Президиума ЦИК'а СССР, № 77, 1927 года). По Узбекской республике Президиумом ЦИК'а СССР признана несогласованной с общим положением о наркоматах Союза ССР ст. 9 положения о наркоматах Уз. ССР (протокол Президиума ЦИК'а СССР, № 72, 1926 года).

Нарушения порядка вступления в силу законов Союза на территории союзных республик были довольно частыми в первые годы после образования Союза ССР. Эти нарушения выражались в том, что некоторые союзные республики, в особенности ЗСФСР, издавали союзные законы в форме самостоятельных постановлений без ссылки на основание, нередко через несколько месяцев после вступления их в законную силу. Повидимому, союзные республики в первое время после образования Союза ССР продолжали по инерции применять прежний порядок введения в действие общесоюзных законов на территории союзных республик лишь после регистрации их в верховных органах союзных республик. Такой порядок проведения в жизнь союзных законов был признан неконституционным Президиумом ЦИК'а СССР 6 февраля 1925 года (протокол № 44).

Порядок опротестования неконституционных актов.

Что касается порядка опротестования неконституционных актов, то главную роль в отношении опротестования актов органов Союза ССР играет Верховный Суд Союза ССР, который за время с мая 1924 года и по 1 октября 1926 года опротестовал 40 неконституционных постановлений центральных органов власти Союза [1]. При этом, поводом к возбуждению вопроса о консти-

---

[1] „Советское Строительство" № 1—1927 г., статья А. Н. Винокурова Деятельность Верховного Суда Союза ССР", стр. 111.

туционном нарушении очень редко были заявления заинтересованных ведомств. Такие случаи, как указывает председатель Верховного Суда Союза ССР, А. Н. Винокуров, в настоящее время насчитываются единицами. Однако, и в этих единичных случаях конституционные вопросы возбуждались только союзными ведомствами по поводу нарушения их компетенции другими союзными учреждениями (как, например, протест Наркомпочтеля по поводу установления НКПС особого тарифа за пользование телеграфной сетью НКПС). Союзные же республики совершенно не пользовались своим правом инициативы по возбуждению конституционных вопросов, предоставленным им ст. 2 Положения о Верховном Суде Союза ССР. Союзные республики предпочитали ставить эти вопросы непосредственно перед Президиумом ЦИК'а СССР в конфликтном порядке, на основании ст. 35 Союзной Конституции. Таких вопросов в течение 1925 и 1926 годов было поставлено 33, при чем подавляющее большинство этих вопросов было поставлено правительством УССР (27 вопросов). Из числа рассмотренных Президиумом ЦИК'а Союза ССР протестов союзных республик на действия союзных органов Президиумом ЦИК'а было удовлетворено 14 протестов, а остальные 19 отклонены. Протесты же Верховного Суда Союза ССР на действия союзных органов Президиумом ЦИК'а Союза почти всегда удовлетворяются. Так, из 40 протестов только 4 отклонено, 30 утверждено, а остальные 6 переданы на разрешение Совнаркома [1]). Что же касается протестов союзных органов на неконституционные действия союзных республик, то из 32 протестов в течение 1925 и 1926 г.г. Президиумом ЦИК'а СССР удовлетворено 27, т. е. большая часть опротестованных актов признана неконституционными.

В виду того, что союзные республики не сообщают Верховному Суду Союза ССР о нарушениях их прав со стороны органов Союза, Верховному Суду Союза ССР приходится полагаться лишь на собственный контроль, путем систематической регистрации законодательных актов и проверки их с точки зрения Союзной Конституции.

Конституционные нарушения союзных республик опротестовываются иным порядком в виду того, что по Положению о Верховном Суде Союза ССР, Верховный Суд не может по собственной инициативе давать заключения о конституционности постановлений ЦИК'ов и совнаркомов союзных республик. Такого рода вопросы рассматриваются Верховным Судом только по требованию Президиума ЦИК'а СССР. Президиум же ЦИК'а лишь в редких случаях передает такие вопросы на заключение пленума Верхсуда, и за все время существования Верхсуда им было дано всего 7 заключений о конституционности республиканских актов. В большинстве случаев вопросы о неконституционности

---

[1]) „Вестник Верховного Суда СССР" № 1 — 1925 года, статья А. Н. Винокурова „О конституционном надзоре", стр. 4.

постановлений республиканских органов представляются на разрешение Президиума ЦИК'а союзными наркоматами, которые непосредственно сталкиваются с распоряжениями союзных республик, нарушающими законодательство Союза или же компетенцию союзных органов. Поэтому из 27 постановлений союзных республик, признанных Президиумом ЦИК'а неконституционными в течение 1925 и 1926 годов, большинство их рассмотрено по инициативе союзных наркоматов. Нужно, однако, отметить, что Верхсуд СССР на практике несколько расширяет свою компетенцию в отношении опротестования неконституционных актов союзных республик. Сталкиваясь с неконституционными актами союзных республик, Верхсуд, обыкновенно, не имея возможность ставить такие вопросы на обсуждение своего пленума, доводит о них до сведения Центрального Исполнительного Комитета или же передает их прокурору Верховного Суда, который, в порядке п. «а» ст. 22 Положения о Верхсуде, представляет такие вопросы на рассмотрение Президиума ЦИК'а.

Помимо этих различных порядков представления конституционных вопросов на рассмотрение Президиума ЦИК'а СССР, нужно сказать, что в некоторых случаях конституционные нарушения устраняются, не восходя на обсуждение Президиума ЦИК'а. Это бывает в тех случаях, когда Верховный Суд, обнаружив нарушение Конституции, запрашивает об'яснения у учреждения, издавшего неконституционный акт, и это учреждение, согласившись с доводами Верховного Суда, отменяет неконституционное нарушение или принимает другие меры к устранению нарушения (проводит акт в законодательном порядке, согласовывает его с подлежащими республиками или ведомствами и т. д.).

Таким путем были устранены следующие акты: циркуляр НКФ СССР от 9 августа 1926 года об обложении сельхозналогом доходов от охоты, который устанавливал обложение доходов от охоты сельхозналогом, вопреки ст. 3 постановления ЦИК'а и СНК Союза ССР от 12 февраля 1926 года о государственном охотничьем сборе, воспрещающей обложение охотничьего промысла какими-либо другими налогами, кроме охотничьего сбора; Положение об уполномоченном НКПС по международным делам, нарушающее положение об НКПС; циркуляр НКИД о двойной фамилии брачущихся, противоречащий законодательству о браке УССР и некоторые другие ведомственные распоряжения.

Последствия признания неконституционности акта Президиумом ЦИК'а ССР.

Характерно отметить, что, признавая тот или другой акт неконституционным, Президиум ЦИК'а в большинстве случаев не отменяет его, а ограничивается раз'яснением по вопросу или предложением соответствующим органам принять меры к исправлению сделанной ошибки. Так, например, Президиум ЦИК'а, признав

неконституционность образования Административно-Финансового Управления ВСНХ, не отменил неконституционный приказ, а предложил ВСНХ внести на утверждение Президиума ЦИК'а проект постановления об образовании АФУ. Точно также признав неконституционным положение 17 июня 1925 года о местных трестах неконституционным, Президиум ЦИК'а, не отменяя его, предложил Совнаркому СССР согласовать этот акт с последующим законодательством по вопросам местных финансов. Из 30 признанных Президиумом ЦИК'а по протесту Верхсуда СССР неконституционных актов союзных органов только 5 были отменены [1]), а в отношении остальных были даны разного рода указания к устранению обнаруженных неправильностей.

Значение конституционного контроля в советском государственном строительстве.

Определяя значение конституционного контроля в советском государственном строительстве, нужно, прежде всего, указать на полную противоположность советского конституционного контроля буржуазному. Конституционный контроль в буржуазной Америке служит целям тех общественных групп, которые не могли добиться обеспечения своих интересов в законодательстве и поэтому противопоставляют законодательству определенную судебную политику. Конституционный контроль в буржуазных государствах является одним из методов политической борьбы по своей форме, а по своему социальному назначению служит интересам господствующих классов, стремящихся закрепить свое политическое и экономическое господство, противодействуя законодательному интервенционизму в свободную игру социальных сил. Конституционный контроль в Союзе ССР, напротив, лишен характера политического института, противопоставляемого законодательным органам и тормозящего законодательство в его отступлениях от основ социально-политического строя.

Верховный Суд Союза ССР, как орган конституционного контроля, не проводит какой-либо особой судебной политики, отличной от политики законодательных органов, так как все органы Советской власти однородны по своему классовому и партийному составу. Поэтому при рассмотрении конституционных вопросов в Верховном Суде Союза ССР, а затем в Президиуме ЦИК'а не бывает столкновений политических взглядов, борьбы социальных доктрин, а вопросы разрешаются на основании принципов, зафиксированных в Конституции, и единого понимания революционной целесообразности. Задача конституционного контроля в Союзе ССР состоит не в торможении законодательства, а в содействии ему путем наблюдения за правильной коорди-

---

[1]) А. Н. Винокуров „Деятельность Верховного Суда Союза ССР", там же, стр. 112.

нацией действий высших органов Союза и союзных республик, в соответствии с основными началами советского строительства, зафиксированными в Конституции и в общесоюзном законодательстве. Эта задача осуществляется Президиумом ЦИК'а путем исправления ведомственных ошибок и руководящих указаний для предупреждения ошибок в будущем. Таким образом, конституционный контроль в Союзе ССР имеет характер функций по улучшению и рационализации государственного аппарата, а конституционные нарушения представляются не политическими актами, противоречащими основной политической линии господствующего класса, а техническими ошибками тех или других органов власти. Эти технические ошибки не могут составлять крупных политических вопросов и неудивительно, что, как констатирует А. Н. Винокуров, крупных нарушений Верховным Судом не отмечалось [1]).

Влияние конституционного контроля на рационализацию верхушки государственного аппарата Союза ССР и союзных республик и на упорядочение федеральных взаимоотношений уже успело сказаться в целом ряде отношений. Так, например, союзные наркоматы почти совершенно прекратили структурные преобразования без санкции Президиума ЦИК'а. Об этом свидетельствует резкое уменьшение количества структурных нарушений, которых в 1925 году было 5, а в 1926 году — только одно. Благодаря конституционному контролю выравнялись, в соответствии с Конституцией, взаимоотношения об'единенных наркоматов Союза с одноименными наркоматами союзных республик. Неправильный порядок вступления в силу союзных законов также можно считать ликвидированным [2]). Многочисленные опротестования Верховным Судом наркоматских постановлений, дополняющих или изменяющих законы, значительно содействовали установлению правильного понимания наркоматами границ своей компетенции. Особенно это следует сказать относительно Наркомтруда, который весьма широко понимал пределы своих полномочий и неоднократно издавал циркуляры и инструкции, являющиеся по существу законами. В 1926 году со стороны Наркомтруда таких нарушений уже не было. Разграничение компетенции Союза и союзных республик также получило значительное уточнение благодаря конституционному контролю. Так, приведенным выше постановлением Президиума ЦИК'а от 8 января 1926 года было установлено, что кодексы законов о труде являются республиканскими. В области финансового законодательства Президиумом ЦИК'а, по поводу нарушений союзными республиками

---

[1]) А. Н. Винокуров „Деятельность Верховного Суда Союза ССР“, там же, стр. 112.

[2]) В 1926 году Верховным Судом отмечен только один случай нарушения порядка вступления в силу союзных законов—в постановлении СНК ТССР от 6/VI—1926 года, которым был введен на территории ТССР союзный закон о сельхозналоге.

Положения о едином сельхозналоге и Положения о местных финансах, были даны раз'яснения, определяющие границы финансовых полномочий союзных республик. В области регулирования торговли, в постановлениях Президиума ЦИК'а по поводу таможенных норм, изданных Правительством ЗСФСР, было дано указание на недопустимость вторжения союзных республик в область таможенного законодательства, а в постановлении Президиума ЦИК'а от 16 февраля 1926 года, по поводу постановления ЦИК'а и СНК БССР от 17 апреля 1925 года были разграничены некоторые функции по регулированию внешней торговли между Наркомвнешторгом и совнаркомами союзных республик.

Кроме этих постановлений по конституционным вопросам, выравнивающих деятельность высших органов власти в соответствии с Конституцией, самое существование Верховного Суда СССР, несомненно, содействует установлению революционной законности на вершине государственного аппарата, так как заставляет соответствующие органы более внимательно относиться к соблюдению в своей деятельности порядка, предписанного Конституцией. Характерно отметить, что самое количество конституционных нарушений органов Союза в 1926 году уменьшилось вдвое против 1925 года, благодаря систематическому надзору за этими органами со стороны Верховного Суда. Впрочем, количество нарушений компетенции несколько увеличилось, что об'ясняется, повидимому, сложностью наших федеративных отношений. Что же касается нарушений союзных республик, то в 1926 году количество их значительно возросло, вследствие все возрастающей сложности союзного законодательства, так как большая часть нарушений относится к категории нарушений общесоюзного законодательства [1]).

Несмотря на указанные достижения конституционного контроля следует все же указать на ряд недостатков в его организации, устранение которых сделало бы осуществление конституционного контроля более эффективным. Так, прежде всего, ограничение инициативы Верхсуда СССР опротестованием неконституционных актов только органов Союза не оправдывается ни политическими, ни теоретическими соображениями, так как Верховный Суд не может самостоятельно отменять неконституционные акты, а потому предоставление ему права оценивать конституционность законов союзных республик не повлекло бы за собою умаления суверенитета этих республик.

---

[1]) Нужно оговориться, что из сопоставления количества конституционных нарушений за 2—3 года нельзя делать каких-либо выводов на будущее время. Опыт конституционного контроля показывает, что конституционные нарушения сигнализируют нередко о возникновении таких социальных явлений, которые не учитываются действующим законодательством. Поэтому конституционные нарушения могут обнаруживаться совершенно неожиданно в деятельности таких органов, которые достаточно внимательно относятся к соблюдению законных форм.

Для правильной постановки у нас конституционного контроля, на ряду с расширением инициативы Верхсуда в возбуждении конституционных вопросов, следовало бы также внести изменения в структуру Верхсуда для более быстрого разрешения конституционных вопросов. В настоящее время конституционные вопросы не могут разрешаться немедленно по издании неконституционного акта, а должны ожидать 3—4 месяца до созыва пленума Верхсуда. Вследствие этого многие вопросы теряют свое значение, например, опротестование незаконного налога после окончания налоговой кампании. Для устранения такой волокиты можно было бы ввести в состав Верхсуда постоянно пребывающих в Москве представителей союзных республик или предоставить председателю Верхсуда право представлять в Президиум ЦИК'а конституционные вопросы, нетерпящие отлагательства, помимо пленума, с последующим представлением их на утверждение пленума.

Кроме этих изменений, которые могут быть проведены лишь путем законодательного дополнения Положения о Верховном Суде, желательно было бы расширение сферы конституционного контроля на практике путем распространения этого контроля не только на постановления, циркуляры и инструкции и другие материалы нормативного характера, но и на действия соответствующих органов власти. Критикуя ст. 109 украинского Положения о судоустройстве, М. И. Васильев-Южин совершенно правильно указывает, что надзор за законностью действий является главной задачей прокуратуры. Надзор же за циркулярами и инструкциями, который предусматривает ст. 109 украинского Положения, может дать лишь ничтожные результаты, так как люди, учреждения, начальники, незаконно действующие, о своих незаконных действиях не будут трубить в приказах, циркулярах и бюллетенях [1]). Эти справедливые критические замечания могут быть всецело обращены и к конституционному контролю Верхсуда СССР, который проверяет только нормативные акты, но не действия подлежащих органов власти. Однако, для того, чтобы конституционный контроль Верховного Суда распространился и на неконституционные действия, необходимо, чтобы на помощь Верховному Суду СССР пришли союзные республики, органы которых могут непосредственно наблюдать и обнаруживать неконституционные действия, т.-е. конкретные распоряжения тех или других органов Союза ССР.

---

[1]) „Вестник Верховного Суда Союза ССР“ № 1—1927 года, статья М. И. Васильева-Южина „Положение о судоустройстве РСФСР и УССР“, стр. 7.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.

Общая оценка института конституционного контроля как орудия социальной техники.

Обращаясь к оценке института конституционного контроля в целом, нужно сказать, что дать общую социально-политическую оценку конституционного контроля невозможно. Его социальная роль зависит от классовой структуры данного государства и от всей совокупности социально-политических условий. Поэтому, когда Ламбер говорит, что организация конституционного контроля является лучшим способом, чтобы ограничить агитацию рабочих и удержать законодателя на скользкой плоскости экономического интервенционизма, то эта оценка верна лишь в отношении Соединенных Штатов Америки. В Норвегии конституционный контроль имеет уже другое значение, а в Союзе ССР, разумеется, не может быть и речи о таком консервативно-реакционном влиянии конституционного контроля. Но если невозможно дать общую социально-политическую оценку конституционного контроля, то можно оценить его как орудие социальной техники. В качестве орудия социальной техники конституционный контроль имеет своей задачей охрану конституций, и изучение практики конституционного контроля показывает, что охраняется не столько текст конституции, сколько политические и экономические принципы, положенные в основание конституционного акта. Эти основные конституционные принципы обеспечиваются, прежде всего, реальным соотношением социальных сил организованных общественных классов. Но эти социальные гарантии так же, как и политические, состоящие во взаимном ограничении и контроле авторитетных государственных учреждений, представляющих различные социальные группировки, хотя и являются наиболее внушительными, имеют тот недостаток, что они действуют, обыкновенно, лишь в случаях грубых нарушений конституции, привлекающих общественное внимание. Между тем, конституция может изменяться постепенно путем практики высших государственных органов, которая в целом имеет громадное значение, но в отдельных своих проявлениях может состоять из актов, не имеющих серьезного политического значения. Возь-

мем, например, такой случай, когда трудовое законодательство отнесено конституцией к компетенции членов федерации. Если при таком положении федеральная власть издает закон, касающийся трудовых отношений — это будет нарушением конституции, но если этот закон регулирует какие-либо технические мелочи, то те политические органы, которые вправе протестовать против нарушения конституции, например правительства штатов, могут не обратить внимания на такое пустяковое, казалось бы, нарушение конституции. Между тем, даже ничтожное нарушение конституции создает прецедент для дальнейшей практики в том же направлении и эта практика может значительно расширить компетенцию федерального правительства.

Наша конституционная практика дает очень хорошие примеры несовершенства политических гарантий. Так, из 33 протестов на неконституционные действия органов Союза ССР, рассмотренных Президиумом ЦИК'а в 1925 и 1926 гг., 27 вопросов внесено правительством УССР. Из этого видно, что другие союзные республики в большинстве случаев не придают значения отдельным неконституционным актам органов Союза ССР и только правительство УССР надлежащим образом оценивает принципиальную важность, хотя бы совершенно незначительных нарушений компетенции союзных республик.

Из этого видно, что систематическая юридическая проверка законодательства судами, с точки зрения конституции, является необходимым и вполне целесообразным восполнением социальных и политических гарантий. Эти соображения вполне подтверждает конституционная практика американских судов, которые, действительно, охраняют основы буржуазного правопорядка, зафиксированные в конституции, и с точки зрения интересов господствующих классов выполняют весьма важную социальную функцию.

Непродолжительная практика конституционного контроля у нас в СССР также показывает, что конституционный контроль хотя и совершенно другим путем, чем в буржуазных государствах, укрепляет основы советской конституции. Таким образом, если отвлечься от конкретных социальных условий, можно сказать, что конституционный контроль является вполне целесообразным институтом, гарантирующим соблюдение основ конституции, и господствующие в данном государстве социальные группы могут с успехом пользоваться им для утверждения своей власти.

ОГЛАВЛЕНИЕ.



СКЛАД ИЗДАНИЙ
ЮРИДИЧЕСКОГО ИЗДАТЕЛЬСТВА
НАРКОМЮСТА РСФСР
МОСКВА, КУЗНЕЦКИЙ МОСТ, [illegible]
ТЕЛ. [illegible]